UNIVERSITÉ DE TOULOUSE. — FACULTÉ DE DROIT

Engagement, Liquidation et Ordonnancement des Dépenses de l'État

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE

Par Fernand BONNIER
Lieutenant d'artillerie.

TOULOUSE
Vᵉ RIVIÈRE, LIBRAIRE-ÉDITEUR
6, RUE DES LOIS, 6.
—
1902

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546517_0011

Engagement, Liquidation et Ordonnancement

DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

UNIVERSITÉ DE TOULOUSE. — FACULTÉ DE DROIT

Engagement, Liquidation et Ordonnancement des Dépenses de l'État

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE

Par Fernand BONNIER
Lieutenant d'artillerie.

ACAD. LUGD. RAT. RIBL.

TOULOUSE
Vᵉ RIVIÈRE, LIBRAIRE-ÉDITEUR
6, RUE DES LOIS, 6.
—
1902

FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE

MM. DELOUME, ✲, Doyen, professeur de Droit romain.
PAGET, ✲, Doyen honoraire, professeur de Droit romain.
CAMPISTRON, professeur de Droit civil.
WALLON, professeur de Droit civil.
BRESSOLLES, professeur de Procédure civile.
VIDAL, professeur de Droit criminel.
HAURIOU, professeur de Droit administratif.
BRISSAUD, professeur d'Histoire générale du Droit.
ROUARD DE CARD, professeur de Droit civil.
MÉRIGNHAC, ✲, professeur de Droit international public et privé.
TIMBAL, professeur de Droit constitutionnel.
DESPIAU, professeur de Législation française des finances et de Législation et Economie industrielles.
HOUQUES-FOURCADE, professeur d'Economie politique.
FRAISSAINGEA, professeur de Droit commercial.
MARIA, agrégé, chargé des Cours d'histoire du Droit public français et histoire des doctrines économiques.
GHEUSI, agrégé, chargé des Cours de Droit maritime et de Droit civil comparé.
MESTRE, agrégé des Facultés de Droit, suppléant.
TRINQUAT, docteur en Droit, suppléant.
MAGNOL, docteur en Droit, suppléant.

HABERT, licencié en Droit, secrétaire des Facultés de Droit et des Lettres.

HUC, ✲, conseiller honoraire à la Cour de Paris, professeur honoraire.
POUBELLE, G. O. ✲, ancien ambassadeur de France, professeur honoraire.

Président de la Thèse : M. DESPIAU,

Suffragants { MM HOUQUES-FOURCADE
TRINQUAT.

La Faculté n'entend approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat

BIBLIOGRAPHIE

AUDIFFRET (Marquis d'). — Système financier de la France.

BLANCHE. — Dictionnaire général des finances.

BLOCK. — Dictionnaire de l'administration française.

BOUCARD et JÈZE. — Science des finances.

BESSON. — Contrôle des budgets.

BOUCHARD. — Système financier de l'ancienne monarchie.

BESSAIGNET. — Manuel des finances.

CALMON. — Histoire parlementaire des finances de la monarchie de Juillet.

— Histoire parlementaire des finances de la Restauration.

CHANTEREAU. — Discours de rentrée à la Cour des Comptes.

CHARDON. — Du rôle et des attributions de la Cour des Comptes.

CLAMAGERAN. — Histoire de l'impôt en France.

CLERGIER. — Etude sur la comptabilité publique en France.

COUDER. — La comptabilité publique en France.

DUCROCQ. — Droit administratif.

DUMESNIL et PALLAIN. — Le Trésor public.

FORBONNAIS. — Recherches et considérations sur les finances de la France.

GARNIER. — Traité des finances.

GOUSSARD. — La Cour des Comptes dans le gouvernement représentatif et des rapports qui doivent exister entre cette juridiction et les Chambres.

GOMEL. — Les causes financières de la Révolution.

HAURIOU. — Précis de Droit administratif.

HUMBERT. — Essai sur les finances et la comptabilité publique chez les Romains.

HOCK (de). — L'administration financière de la France.

JOSAT. — Le ministère des finances, son fonctionnement.

KAUFFMANN. — Finances de la France.

LAUJALLEY. — Recueil des modifications au décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

P. LEROY-BEAULIEU. — Traité de la science des finances.

LAFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux.

LE GOUIX. — De la déchéance quinquennale.

DE MARCILLAC. — Le Caissier payeur central du Trésor public.

MARQUÈS di BRAGA et LYON. — Traité des obligations et de la responsabilité des comptables publics.

MASSON. — De la comptabilité des dépenses publiques.

MESTRE. — De l'autorité compétente pour déclarer l'Etat débiteur.

DE MONCLOUX. — La comptabilité publique en France.

MONTEIL. — Histoire financière de la France.

MOLLIEN. — Mémoires d'un ministre du Trésor public.

PETETIN (Jules). — Les finances françaises sous l'ancienne monarchie, la République, le Consulat, l'Empire, la Restauration.

REMY. — Traité de la comptabilité publique.

ROGÉ. — Contrôle administratif des finances.

ROSSI. — Cours de droit constitutionnel.

SARRAZIN. — Etude historique et critique sur la responsabilité des ministres.

Say (Léon). — Dictionnaire des finances. Dictionnaire d'économie politique. Les finances de la France.

Stourm. — Le Budget. Histoire des finances de l'ancien régime et de la Révolution.

Surleau. — Les réformes financières de M. de Villèle.

De Swarte. — Traité de la comptabilité occulte et des gestions extra-réglementaires.

Recueil de l'Académie de législation.

Revue de l'Intendance.

Revue politique et parlementaire.

Bulletin de la Société de législation comparée.

Journal officiel (passim).

ERRATA

Page 95, ligne 29 : lire « au propriétaire » au lieu de « aux propriétaires ».

— ligne 30 : lire « dépossédé » au lieu de « dépossédés ».

Page 98 : lire « à rappel » au lieu de « au rappel ».

Page 117 : lire « ordonnancer » au lieu de « ordonnancement ».

Page 120 : lire « 30 janvier 1893 » au lieu de « 30 juillet ».

Page 183 : lire « au principe » au lieu de « aux principes ».

INTRODUCTION

Lorsqu'on étudie dans notre droit fiscal moderne les règles auxquelles sont soumises les dépenses de l'Etat, quatre actes d'ordre absolument distinct apparaissent comme se référant à cet objet : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

Les trois premiers sont l'œuvre de l'administration; le quatrième, seul, est l'œuvre du comptable.

Aucun texte de règlement ne s'est donné la peine de définir l'acte important de l'engagement de la dépense, nous le définirons : un acte émanant d'un fonctionnaire de l'ordre administratif, dont l'exécution implique, pour le présent ou pour l'avenir, une création ou une augmentation de dépenses.

La dépense, une fois engagée, crée au profit de certaines personnalités et contre l'Etat un droit de créance dont le quantum est à déterminer ; cette détermination incombe au liquidateur.

La liquidation est « la détermination administrative du montant de la dette de l'Etat vis-à-vis de

chacun de ses créanciers, après examen des pièces justificatives (1) ».

La liquidation représente un arrêté de compte entre l'Administration et l'auteur ou les auteurs du service fait. Ce compte arrêté, le service public va se libérer ; cette libération comporte deux opérations : l'ordonnancement et le paiement.

L'ordonnancement consiste à établir un titre de paiement qui sera remis au créancier ; par cet acte, l'ordonnateur passe la dette de l'Etat au Trésor.

Par la liquidation, l'administrateur applique au service fait les tarifs correspondants ; par l'ordonnancement, il applique au service fait les crédits que lui a alloués l'autorité budgétaire pour l'exécution de ce service.

Muni du titre que lui a remis l'ordonnateur, le créancier de l'Etat va, suivant l'expression de M. Laferrière, échanger cette « monnaie administrative » contre des espèces en la présentant au guichet du payeur.

Le paiement est l'acquittement par des fonctionnaires spéciaux appelés comptables, des dettes de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics, régulièrement liquidées et ordonnancées.

Deux catégories de mandataires des services publics, les ordonnateurs d'une part, les comptables de l'autre, concourent donc aux opérations

(1) Stourm, *Le Budget*, p. 486.

auxquelles donne lieu le règlement de toute dépense publique. C'est à l'étude de l'œuvre de l'ordonnateur dans le service de la dépense et à celle des responsabilités qu'il peut encourir que nous allons exclusivement nous consacrer.

Toutefois, avant d'entrer dans le cœur de notre sujet, il nous paraît intéressant de rechercher les motifs qui justifient ce concours de fonctionnaires d'ordre absolument distinct et d'analyser rapidement les conséquences multiples qui découlent de la séparation profonde qui existe entre l'ordonnancement et le paiement.

La distinction entre les ordonnateurs et les comptables est fondamentale ; connue et appliquée dès les premiers temps de Rome, méconnue au moyen-âge, pratiquée sous l'ancien régime, elle a été formellement consacrée par notre Code de comptabilité de 1838 et par l'article 17 du décret du 31 mai 1862, qui en a reproduit les dispositions.

Ordonnateurs et comptables ont des missions absolument différentes : les premiers créent des droits, en vertu de l'autorisation donnée par l'autorité budgétaire ; les seconds éteignent les droits ainsi créés ; les uns et les autres rendent des comptes distincts. Cette dualité présente de nombreux avantages, elle permet : 1° de contrôler les comptes des premiers en les rapprochant des comptabilités individuelles des seconds ; 2° elle met les ordonnateurs à l'abri des suspicions qui ne manqueraient pas de se produire s'ils éteignaient eux-mêmes les droits qu'ils ont créés et vérifiés ;

3° elle les soustrait aux tentations que peut faire naître la manipulation des deniers.

En dehors de cette différence fondamentale qui sépare les ordonnateurs des comptables, il existe entre ces deux catégories de mandataires des différences d'ordre secondaire :

1° Les ordonnateurs tiennent des comptes d'exercice, les comptables des comptes de gestion.

Les comptes d'exercice sont les comptes des charges et des droits incombant à un budget déterminé ; ce sont des comptes moraux.

Les comptes de gestion sont des comptes de caisse, des comptes de fait. Toutes les opérations d'entrée et de sortie de deniers figurent sur les comptes de gestion dans un ordre chronologique ; ces comptes peuvent, seuls, donner au jour le jour et à toute heure la situation du comptable. Ils sont irrévocablement arrêtés au 31 décembre : la gestion est donc, en principe, annuelle. Nous disons en principe, car si le comptable quitte, pour une raison quelconque, ses fonctions en cours d'année, les opérations sont arrêtées au jour même de la cessation de la fonction et il est dressé un compte de gestion personnel pour la portion d'année spéciale à chaque titulaire.

Les comptes de gestion peuvent donc être annuels ou personnels, les comptes d'exercice sont impersonnels.

2° Les comptables sont tenus de fournir un cautionnement en argent. En outre, leurs biens sont frappés d'une hypothèque légale, et, dans certains cas, d'un privilège qui grève tous les biens acquis

à titre onéreux postérieurement à leur entrée en fonction (1).

Le cautionnement ne leur est rendu et la libre disposition de leurs biens ne leur est restituée que par un arrêt *de quitus* ou d'avance de la Cour des comptes.

Le comptable est donc placé, de par sa qualité, dans un état litigieux ; et sa comptabilité doit être apurée par un jugement.

Rien de semblable pour les ordonnateurs. Ils ne sont pas soumis, en principe, au dépôt d'un cautionnement et leurs biens ne sont grevés d'aucune hypothèque légale ni d'aucun privilège au profit du Trésor. La nécessité du cautionnement existe cependant pour certains fonctionnaires des régies financières, et, notamment pour les Directeurs départementaux de l'enregistrement et des domaines, pour les Directeurs départementaux des contributions indirectes, pour les Inspecteurs du même service, etc. ; ces cautionnements sont, d'ailleurs, relativement faibles.

Les ordonnateurs pouvant, plus encore que les comptables, engager les finances de l'Etat, pourquoi ne pas avoir étendu aux premiers les garanties exigées des seconds ?

On fait valoir les trois raisons suivantes que nous considérons comme décisives : 1° Le manie-

(1) L'hypothèque légale existe en vertu de l'article 2121 du Code civil ; le privilège, visé par l'art. 2098 du Code civil, a été organisé par la loi du 5 septembre 1807.

ment des espèces expose les comptables à des pertes matérielles provenant, soit d'erreurs, soit de vols ; 2° L'ordonnateur n'ayant point le maniement des deniers, on n'a pas à craindre de sa part la séduction que peut exercer sur le comptable le maniement de fonds considérables ; 3° En outre, dit avec raison M. Stourm, si l'on entrait dans la voie du cautionnement à l'égard de tous les fonctionnaires capables d'engager les finances de l'Etat et d'ouvrir les caisses des comptables, quel agent de l'Etat en demeurerait dispensé? Les ministres d'abord, en haut de l'échelle, devraient garantir, par des dépôts considérables, le fidèle aménagement des millions dont ils disposent. En descendant jusqu'aux plus petits employés, on trouverait encore qu'une part de la fortune publique plus ou moins intéressante repose entre leurs mains. Le cautionnement deviendrait donc universel.

3° Les comptables sont soumis à une étroite surveillance administrative exercée, soit par leurs supérieurs hiérarchiques, soit par l'inspection générale des finances. Les ordonnateurs échappent à cette surveillance.

4° Les comptables sont soumis à la juridiction de la Cour des comptes ; les ordonnateurs échappent, en principe, à cette juridiction. Ce tribunal administratif rend contre les premiers de véritables arrêts ; il exerce contre les seconds un droit de contrôle qui se manifeste, comme nous le verrons plus loin, par ses déclarations générales de conformité et son rapport public annuel.

Telles sont les différences essentielles qui séparent les ordonnateurs des comptables.

Nous allons aborder maintenant l'étude détaillée des règles applicables aux trois opérations qui, dans le service de la dépense, sont l'œuvre de l'ordonnateur.

CHAPITRE PREMIER

Engagement de la dépense.

SECTION I

Règles de l'engagement.

I. — AUTORITÉ INVESTIE DU POUVOIR D'ENGAGER UNE DÉPENSE

Nous avons défini l'engagement de la dépense, un acte émanant d'un fonctionnaire de l'ordre administratif, dont l'exécution implique, pour le présent ou pour l'avenir, une création ou une augmentation de dépenses.

L'autorité compétente pour engager une dépense est celle à la disposition de laquelle, on a mis les crédits nécessaires pour l'exécution de cette dépense ; c'est pour l'Etat, les Ministres. Théoriquement, les Ministres devraient, seuls, pouvoir engager les finances de l'Etat. Pour des raisons de décentralisation, ils délèguent à des fonctionnaires sous leurs ordres, le pouvoir d'engager, en leur lieu et place, une dépense au nom de l'Etat.

II. — COMMENT LES DÉPENSES S'ENGAGENT

Les obligations entre particuliers peuvent résulter de contrats, de quasi-contrats, de délits, de quasi-délits ou de la loi (art. 1370 du Code civil). Les engagements de l'Etat envers les particuliers peuvent dériver des mêmes sources à l'exception des délits, car on ne peut imaginer l'Etat commettant des délits ; mais les plus nombreux et les plus importants ont pour point de départ des contrats ou conventions (1).

Les conventions conclues par l'Etat ont pour objet, soit de procurer à ses agents les matériaux ou les deniers nécessaires au fonctionnement des services publics, soit de faire exécuter par des particuliers les services qu'il ne lui convient pas d'assurer lui-même par ses propres moyens. L'Etat fait donc appel au concours de fournisseurs ou d'entrepreneurs et s'engage à les rémunérer en raison des services qu'ils lui rendront.

Les actes ou conventions qui donnent naissance à ces obligations réciproques sont désignés, dans le langage administratif, sous le nom de marchés. Ces marchés, dans l'étude desquels nous n'entrerons pas, sont passés au nom de l'Etat par les Ministres ou leurs délégués. Ils sont soumis à des formalités destinées à assurer la parfaite régu-

---

(1) Rémy, *Traité de la comptabilité publique.*

larité et la parfaite loyauté de l'opération et à permettre en même temps à l'Etat de traiter aux conditions les plus favorables.

III. — DANS QUELLES LIMITES LES MINISTRES PEUVENT-ILS ENGAGER UNE DÉPENSE ?

Les Ministres ne peuvent engager une dépense sans y avoir été préalablement autorisés par l'autorité budgétaire et doivent se maintenir strictement dans la limite des crédits qui leur sont ouverts par cette autorité ; s'il en était autrement, le vote du budget serait une formalité illusoire et une comédie parfaitement inutile. Il est certain, d'autre part, que le législateur le plus prudent et le plus éclairé ne saurait tout prévoir au moment du vote du budget. Des événements fortuits, tels que inondations, orages, cyclones, etc., peuvent se produire au cours de l'exécution du budget ; des secours immédiats sont indispensables, car on ne peut laisser en souffrance un intérêt public considérable. En dehors de ces calamités publiques, il est des cas exceptionnels tels qu'un deuil national, la visite d'un souverain, etc., qui peuvent nécessiter des dépenses imprévues par l'acte budgétaire ; le gouvernement devra-t-il attendre le vote des Chambres ? Si ces événements se produisent lorsque les Chambres sont en session, pas de difficulté ; le gouvernement déposera une demande de crédits additionnels sur le bureau des Chambres et en demandera la discussion et le vote immédiats.

Si les Chambres sont absentes, par prorogation au sens de l'article 2 de la loi constitutionnelle de 1875, le gouvernement pourvoit aux besoins du moment par l'ouverture de crédits supplémentaires. Les décrets qui ouvrent ces crédits doivent être rendus en Conseil d'Etat et soumis à l'homologation du Parlement dans la première quinzaine de sa rentrée.

En dehors de ces circonstances anormales et exceptionnelles, le législateur devrait avoir la sagesse de proscrire d'une façon absolue aux ministres d'engager des dépenses sans crédits, car le Parlement mis en présence d'une dépense créée en dehors de ses prévisions, a pour ainsi dire la main forcée et ratifie presque toujours le fait accompli. Suivant la juste remarque de M. Cerboni, les dépenses une fois engagées doivent être soldées « coûte que coûte », *per fas et nefas*. L'Etat ne peut voir protester la signature de ses mandataires ni laisser en souffrance les droits de ses créanciers.

Les ministres devraient, de leur côté, se conformer scrupuleusement aux règles que leur trace l'acte budgétaire ; en fait, ils ne s'y conforment pas toujours et notre histoire financière nous offre de nombreux exemples de dépenses engagées sans crédits, il n'est pas sans intérêt de signaler les principaux.

HISTORIQUE DES PRINCIPAUX ENGAGEMENTS DE DÉPENSES SANS CRÉDITS

Le plus célèbre de tous est celui qui, en 1829, donna lieu, à la Chambre des Pairs, à un débat connu sous le nom de « l'affaire de la salle à manger ».

M. de Peyronnet, Garde des sceaux sous le ministère de Villèle, fit, sans devis et en vertu d'une simple décision ministérielle, exécuter divers travaux d'embellissement dans l'Hôtel de la Chancellerie et aménager une magnifique salle à manger. La décision du Ministre portait que la dépense serait mise à la charge de l'Administration centrale et serait acquittée successivement avec les fonds qui appartenaient à cette administration, c'est-à-dire avec le crédit accordé annuellement pour l'entretien du matériel et du mobilier.

Le ministère fut renversé avant l'achèvement des travaux. Le successeur de M. de Peyronnet, M. Portalis, refusa d'admettre cette dépense et se fit ouvrir par ordonnance royale un crédit de 179.865 francs pour solder les travaux ordonnancés par son prédécesseur.

La Commission déclara que ces dépenses ne pouvaient rentrer dans la catégorie des dépenses extraordinaires et urgentes prévues par l'article 152 de la loi du 25 mars 1817 et que M. de Peyronnet, en les faisant exécuter, avait contrevenu aux dispositions de l'article 151 de cette même loi, qui

défendait aux ministres de dépenser, sous peine d'engager leur responsabilité, au-delà des crédits affectés à leur département respectif. Elle conclut néanmoins à l'allocation du crédit demandé puisque les travaux avaient été effectués et que le paiement s'imposait ; mais elle réserva le droit pour l'Etat d'exercer une poursuite contre l'ordonnateur qui avait excédé son mandat.

La Chambre des députés, après de longs débats, vota la dépense sous la réserve suivante : « à la charge par le ministre des finances d'exercer devant les tribunaux une action en indemnité contre l'ancien ministre qui a ordonné la dépense sans crédits préalables ».

La Chambre des Pairs rejeta une disposition dont la mise à exécution eût violé le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, car, en l'absence de textes précis, les tribunaux civils sont incompétents pour statuer sur une action intentée contre un ministre en raison de ses fonctions.

La Chambre des députés ne voulut pas revenir sur son premier vote, et finalement la dépense illégale de M. de Peyronnet fut payée sur les fonds secrets.

En 1876, le ministre de la guerre avait besoin d'un immeuble pour y installer les bureaux de l'intendance à Lyon. Sans qu'aucun acte législatif l'y eût autorisé, il acheta un terrain à un particulier et se fit avancer par lui une somme de 160.000 francs nécessaire à la construction de l'immeuble. Il s'engageait à rembourser ce prêt

ainsi que la valeur du terrain au moyen de trente annuités de 24.250 francs. Depuis 1876 et jusqu'en 1906, les budgets auront à pourvoir à une charge engendrée par un acte d'administration du ministre.

En 1886, un engagement de dépenses sans crédits s'est produit au Ministère de la marine. Le ministre avait, de sa propre initiative, pris un arrêté abaissant de trois ans la limite d'âge du personnel civil de son département. Cette mesure entraîna des retraites anticipées et par suite un dépassement des crédits législatifs d'inscription. Les retraités attendaient la liquidation de leurs pensions ; la Chambre vota un crédit supplémentaire de 547.000 francs, mais blâma les procédés irréguliers du ministre. L'affaire n'eût, d'ailleurs, pas d'autre suite.

En 1888, le Ministre de la Guerre fit exécuter, sans crédits préalables, des travaux extraordinaires de fortification dont le montant s'éleva à 6.750.000 francs ; le Parlement ratifia la dépense.

Nous pourrions citer d'autres exemples anciens ou récents de dépassement de crédits ; nous nous contenterons, pour clore cette nomenclature, de mentionner un dépassement de crédit qui remonte à l'année 1876 et dont la Chambre a eu à s'occuper en 1889, lors du vote de la loi de règlement de l'exercice 1876.

Le 28 février 1876, don Carlos, suivi de nombreux partisans, quitta l'Espagne et se réfugia en France. M. Buffet dut faire face à la situation que créait cette invasion d'un nouveau genre. En l'absence

du Parlement, il engagea une dépense de 519.000 fr. qu'il voulut faire ratifier par la nouvelle Chambre. La Commission du budget adopta le crédit jusqu'à concurrence de 512.000 francs, refusant de sanctionner une dépense de 7.000 francs, prix d'un train de luxe qui avait transporté, de Pau à Boulogne-sur-Mer, don Carlos et sa suite.

La dépense de 7.000 francs fut payée sans toutefois que le crédit de 512.000 francs fut dépassé. Il n'y avait donc pas ici dépassement de crédit, mais paiement d'une dépense sur un crédit accordé pour d'autres usages.

La Chambre adopta, le 25 mars 1889, la résolution suivante : « Le Ministre des Finances est invité à poursuivre par toutes les voies de droit contre le Ministre responsable qui a, sans la volonté et même contre la volonté formelle de la Chambre, indûment et illégalement fait supporter au Trésor les frais du train spécial ayant transporté don Carlos et sa suite de Pau à Boulogne, le recouvrement des sommes versées aux Compagnies des chemins de fer du Midi, d'Orléans et du Nord. »

Cette invitation resta lettre morte.

Il résulte de cet historique que des dépenses ont été plusieurs fois engagées sans crédits ou que les crédits ont été dépassés. Malgré les motions prises par les Chambres, on n'a jamais vu d'exemple d'un Ministre poursuivi pour mauvaise gestion.

La responsabilité des ministres vis-à-vis de l'Etat, à l'étude de laquelle nous consacrerons un chapitre spécial, est cependant inscrite en toutes lettres dans nos lois ; elle n'a jamais été mise en jeu, faute de juridiction compétente.

Mais si le Parlement n'a pas voulu établir de mesure répressive contre les atteintes portées à son droit exclusif d'autoriser les dépenses de l'Etat, il a tenté, par une loi du 26 décembre 1890 sur la comptabilité des dépenses engagées, de prévenir les dépassements de crédits. Le législateur a compris que, pour mettre fin aux abus commis par les ordonnateurs et s'opposer d'une manière efficace à l'accroissement des dépenses que leurs actes engendrent pour le budget, il faut remonter à la source de la dépense, exercer un contrôle sur l'acte qui donnera naissance aux droits du créancier et dont l'exécution, plus ou moins lointaine, aura pour effet d'engager les finances de l'Etat. C'est cette question du contrôle préventif de l'engagement que nous allons étudier.

SECTION II

Contrôle préventif des engagements de dépenses.

I. — Contrôle préventif en France.

Le contrôle préventif des engagements de dépenses fonctionnait depuis longtemps à l'étranger lorsque l'idée première de cette institution se formula législativement chez nous.

On rencontre, dans la législation des crédits supplémentaires, des textes où la conception du contrôle préventif se réalise partiellement. Ainsi, les lois du 13 novembre 1849 et du 15 mai 1856 dis-

posent que « nulle dépense ne devra être engagée qu'autant que le Ministre des Finances, préalablement consulté, aura reconnu la possibilité d'y pourvoir. »

Un décret du 1er décembre 1861, dont les dispositions ont été reproduites par le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, décidait, dans son article 39 « qu'à l'avenir aucun décret autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges budgétaires ne serait soumis à la signature de l'Empereur qu'accompagné de l'avis du ministre secrétaire d'Etat des finances. »

Le principe était posé, il aurait fallu en dégager les conséquences et déterminer les conditions de son application. C'est ce que ce décret ne fit pas. Aussi ses dispositions restèrent-elles sans efficacité; elles étaient à peu près tombées en désuétude lorsqu'un arrêté du chef du Pouvoir exécutif du 1er avril 1871, rappela, en ces termes, les Ministres ordonnateurs à leur observation : « A partir de ce jour aucune dépense de l'Etat ne devra être engagée et ne sera acquittée par le Trésor public qu'autant que le Ministre des Finances, préalablement consulté, aura reconnu la possibilité d'y pourvoir. »

Comme en 1861, on oublia d'organiser les mesures d'application et cette sage prescription resta lettre morte. L'Administration s'en tint, comme par le passé, au contrôle de l'ordonnancement; or, comme nous le verrons plus loin, ce contrôle se produit à une époque où la dépense est irré-

vocablement engagée et ne peut être ni ajournée ni réduite.

Au mois d'avril 1890, le rapporteur du projet de loi de règlement de l'exercice 1882, M. Fernand Faure, s'élevait vivement, à la Chambre des députés, contre les errements suivis. L'orateur démontra, aux applaudissements de la Chambre, combien ces errements rendaient illusoires le contrôle du Parlement et menaçaient l'équilibre budgétaire; il adjura le Gouverment d'organiser un mode de contrôle permettant d'obliger les Ministres à suivre de près la consommation des crédits et à mesurer le plus exactement possible les engagements de dépenses aux dotations réellement disponibles. Au mois de décembre de la même année, le Gouvernement lui donnait une première satisfaction.

La loi de finances du 26 décembre (1), prescrivait la tenue, dans chaque ministère, d'une comptabilité des dépenses engagées, et le décret du 14 mars 1893, dont nous allons étudier l'économie, détermina les formes de cette comptabilité (2).

---

(1) Art. 59. — Dans chaque ministère, il sera tenu une comptabilité des dépenses engagées. Les résultats de cette comptabilité seront fournis mensuellement à la direction générale de la comptabilité publique.

(2) Une loi du 19 décembre 1900 a conféré à l'Algérie une autonomie financière à peu près complète. Un décret du 16 janvier 1902 règlemente la mise en vigueur de cette loi applicable à la colonie à partir du 1er janvier 1902. Le Gouverneur général dispose des crédits et a, dans ses attributions, l'engagement des dépenses. Il a à côté de lui un ser-

Ce décret distingue deux catégories de dépenses : les dépenses permanentes et les dépenses éventuelles.

Les premières sont celles qui se reproduisent indéfiniment chaque année, tant qu'une nouvelle décision ne vient pas modifier les décisions antérieures qui les ont autorisées. Se rattachent à cette première catégorie : les dépenses nécessitées par le service de la dette, les pensions, etc.

Les secondes sont celles dont la durée et l'imputation sur un ou plusieurs exercices déterminés sont prévues par l'acte même qui les autorise ; ce sont, par exemple, les dépenses provenant de marchés de fournitures, de travaux, etc.

Seules, les dépenses de cette dernière catégorie doivent, avant d'être engagées, être soumises au visa préventif du contrôle institué auprès de cha-

---

vice du contrôle des dépenses engagées organisé sur la même base que les services similaires existant dans nos départements ministériels.

Aucune dépense éventuelle ne peut être engagée sans le visa préalable de l'agent chargé du contrôle. Son avis ne peut être motivé que sur l'imputation demandée, sur la disponibilité du crédit et sur l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation.

Le contrôleur est désigné par le Gouverneur général et placé sous son autorité ; cette sujétion annihilera son indépendance et l'action exercée par lui ne peut que manquer d'efficacité.

Le Gouverneur général a également, dans ses attributions, la liquidation et le mandatement des dépenses du budget de la Colonie ; il peut déléguer ses pouvoirs aux fonctionnaires placés sous ses ordres.

que ministre ordonnateur. Le contrôleur n'a pas à apprécier l'opportunité de la dépense, il n'examine le projet qu'au point de vue budgétaire ; son opposition ne saurait être motivée que sur l'absence de crédits disponibles, l'inexactitude de l'imputation indiquée ou l'erreur matérielle des évaluations. Si tout lui paraît régulier, il revêt de son visa la proposition qui est, dès lors, en état d'être présentée à la signature du Ministre.

Le contrôleur ne pourrait remplir son office en pleine connaissance de cause s'il n'avait le moyen de suivre l'emploi et la disponibilité des crédits législatifs ; la tenue dans chaque ministère d'un carnet des dépenses engagées lui permet de comparer journellement le chiffre des engagements à celui des crédits.

Ce carnet est divisé en chapitres et articles du budget. Le contrôleur y enregistre non seulement les dépenses directement autorisées par le ministre, mais encore celles qui sont engagées soit par les Directeurs généraux des administrations centrales soit par les chefs de service dans les départements. Les dépenses permanentes sont censées engagées dès l'ouverture de l'exercice et figurent comme telles au carnet dès le mois de janvier ; les dépenses éventuelles n'entrent dans la comptabilité du carnet que successivement, à l'époque où elles prennent naissance. Ces dernières sont évaluées dès le début de l'exercice, d'après la moyenne des trois années précédentes ; mention de cette évaluation est faite dans une des premières colonnes du carnet.

Aux termes de la loi de finances du 28 décembre 1895 (1), le gouvernement doit faire distribuer aux Chambres, en même temps que le projet de loi du budget, l'état des dépenses engagées au 31 décembre précédent. Cette précaution est non seulement utile, mais encore nécessaire ; elle sert de base au Parlement pour la fixation des prévisions à inscrire dans le budget en préparation. Comme l'a si bien dit M. Delombre, « l'étude du budget, celle des projets de loi de crédits supplémentaires, enfin, celle de la situation des dépenses engagées, constitue un tout dont toutes les parties sont liées et dont il est indispensable qu'aucune partie ne soit détachée, sous peine d'affaiblir le contrôle du Parlement. »

Insuffisance des réformes de 1890 et 1893. — Considérées théoriquement, ces réformes ont le mérite incontestable d'obliger les ministres à envisager les conséquences financières des mesures qu'ils projettent ou adoptent ; les dépassements de crédits sont désormais intentionnels et le ministre des finances prévenu, a le pouvoir de présenter en temps opportun des observations à ses collègues.

Mais le contrôle de l'engagement, tel qu'il est conçu, manque d'efficacité. La loi permet de

---

(1) Art. 52. — L'état de la situation des dépenses engagées au 31 décembre de la dernière année sera distribué aux Chambres en même temps que le projet de loi des finances.

suivre la marche progressive des engagements, elle ne donne pas les moyens d'arrêter la dépense à sa source; elle ne donne pas au contrôleur le droit de prohiber les dépenses irrégulièrement engagées. Le rôle de cet agent consiste à prévenir le ministre de l'infraction qu'il est sur le point de commettre, mais l'ordonnateur peut ne tenir aucun compte de l'avis qui lui est donné ; le contrôle est donc purement consultatif. Le but que le législateur de 1890 s'est proposé n'a par suite pas été atteint, il eut fallu, pour qu'il en fut autrement, que le veto du contrôleur qui manque totalement de sanction revêtit un caractère prohibitif, et, pour cela, que ce fonctionnaire fut choisi en dehors de l'administration et affranchi de toute sujétion hiérarchique (1).

L'inefficacité de notre système de contrôle a été

---

(1) En 1896, deux décrets, l'un du 14 mars, l'autre du 14 juillet, ont institué auprès du Gouverneur général de l'Indo-Chine et du Résident général à Madagascar une direction des finances et du contrôle des dépenses. Le directeur, nommé par le Chef de l'Etat sur la proposition du ministre des colonies est placé sous l'autorité du Gouverneur général. Il a dans ses attributions, outre la surveillance de tous les services financiers, le contrôle préalable de l'engagement de la dépense. Tous projets d'arrêtés ou de décisions émanant des divers services et entraînant engagement ou liquidation de dépenses sont, avant d'être soumis à la signature du Gouverneur, présentés à l'examen du directeur et visés par lui. Ce haut fonctionnaire peut, pour des raisons d'ordre exclusivement financier, refuser de signer. Dans ce cas, le Gouverneur peut passer outre,

signalée, au cours de ces dernières années, par les présidents et rapporteurs de nos commissions du budget.

« L'organisation de la comptabilité des dépenses engagées, déclarait M. Paul Delombre, a été loin de fournir un résultat, même encourageant, pour les années 1892, 1893 et 1894. » Et il ajoutait : « Il ne faut pas oublier que les dépenses de l'exercice clos, pour lesquels les crédits sont demandés par voie législative, correspondent à des dépassements de crédits. Dans l'esprit du législateur de 1890, la création de la comptabilité des dépenses engagées devait avoir pour effet de renseigner exactement les ministres sur la situation des crédits mis à leur disposition ; non seulement ils espéraient ainsi limiter les demandes de crédits supplémentaires, mais les dépassements n'auraient pu se produire que dans des circonstances assez rares..... Par conséquent, si les demandes de crédits que nous signalons plus loin ont pu se produire c'est que les dispositions jusqu'ici adoptées ne sont pas suffisantes. »

---

mais il doit en informer immédiatement le ministre des colonies.

Le directeur du contrôle, bien que placé sous l'autorité du Gouverneur, a, de par son mode de nomination, une certaine indépendance vis-à-vis de lui. Son veto n'a pas un caractère nettement prohibitif, mais le Gouverneur, à qui l'obligation de rendre compte est imposée, réfléchira avant de passer outre, car il ne voudra pas engager sa responsabilité.

A une époque encore plus rapprochée, M. Georges Cochery constatait, au nom de la commission du budget, que les crédits additionnels demandés pour les exercices 1893 et 1894, se rapportaient jusqu'à concurrence de plus de 13 millions à des dépenses déjà payées. « Le Parlement, disait-il, ne saurait admettre que des sommes aussi considérables soient ainsi engagées sans son autorisation préalable. Si de semblables dépassements de crédits se sont produits, c'est que les méthodes administratives sont défectueuses, que les administrations centrales ne suivent pas la marche des crédits. De pareils procédés ne sauraient se perpétuer; il faut qu'ils cessent; il est inadmissible que l'on continue à placer les commissions du budget et les Chambres en face de faits accomplis ».

Les fermes paroles de M. Cochery n'eurent pas d'écho et le contrôle préventif de l'engagement continue à manquer d'efficacité.

Le rapporteur général du budget de 1889, l'honorable M. Camille Pelletan, avec sa verve incisive habituelle, a établi que la majeure partie des crédits supplémentaires demandés au titre de l'exercice 1898, s'appliquent à des dépenses engagées sans crédits par les deux départements de la guerre et des colonies.

Ces dépenses avaient été engagées pour subvenir aux frais de l'expédition qui a abouti à la prise de Samory et à la conquête du Soudan. Et, si on ne saurait regretter l'usage fait, en l'espèce, des deniers des contribuables, le procédé employé n'en est pas moins répréhensible.

« Quelle que soit, dit M. Pelletan, l'opinion qu'on professe au sujet de nos possessions lointaines, il est incontestable que leur administration reste en dehors de toutes les conditions régulières au point de vue financier ; c'est au dernier moment qu'on veut bien nous donner quelque idée du chiffre, encore incertain, des dépenses faites contrairement a la loi... Nous n'avons, dans les conditions actuelles, que des armes illusoires contre la perpétuité des abus, nous ne pouvons pas les abandonner sous peine de sembler passer condamnation sur des pratiques inacceptables ; mais nous ne pouvons pas les croire sérieuses. Le Parlement tiendra sans doute à examiner s'il n'y a pas à prendre des mesures plus efficaces contre des abus inconnus dans tous les pays qui tiennent à avoir une gestion financière normale ; l'Administration ne pouvait pas ignorer, après quatre ans d'expériences, qu'elle serait obligée de demander de nouveaux crédits ; en les demandant quand ils sont déjà dépensés et dans les derniers jours de l'exercice, elle rend impossible tout contrôle budgétaire (1). »

Les résultats de la mise en œuvre de notre système de contrôle préventif de l'engagement sont loin d'être satisfaisants. Ce système n'oppose pas une barrière suffisante au pouvoir de disposition

---

(1) *Journal officiel* du 24 mars. Débats, p. 1062, col. 3 et 1064, col. 2.

des ordonnateurs; le problème reste encore à résoudre.

Depuis la mise en application de la loi de 1890, de nombreuses solutions ont été proposées pour apporter un remède à cette situation. Avant d'en aborder l'examen, nous allons jeter un coup d'œil rapide sur les systèmes de contrôle préventif appliqués dans quelques pays étrangers.

II. — Contrôle préventif dans quelques pays étrangers

Système anglais. — En Angleterre, le contrôle des engagements de dépenses est exercé par le Board ou Conseil de la Trésorerie.

Ce Conseil, composé du premier lord de la Trésorerie, du Chancelier de l'Échiquier, de trois commissaires appartenant au Parlement et de trois secrétaires dont deux choisis dans le Parlement et le troisième dans l'administration, a, dans ses attributions principales, la préparation du budget et le contrôle des dépenses publiques (2).

---

(2) Chez nos voisins, le Ministre des finances est en même temps chef du Cabinet. Il lui serait difficile, on le conçoit, de diriger concurremment l'administration financière et la politique générale du royaume. Aussi se fait-il presque toujours suppléer dans l'exercice de ses attributions financières par un autre ministre désigné sous le nom de Chancelier de l'Échiquier. Celui-ci est, en réalité, ministre des finances; le premier lord n'a que le prestige de la fonction. Le Chancelier de l'Echiquier a, financière-

Aucune dépense ne peut être inscrite au budget ni engagée sans l'assentiment préalable de la Trésorerie.

Ce droit de contrôle découle, du moins à l'égard des services civils, des pouvoirs budgétaires du Chancelier de l'Échiquier. Dans l'établissement du budget, en effet, le Board ou plus exactement le Chancelier de l'Échiquier délégué par lui, vérifie les états de prévision (estimates) dressés par les chefs des divers départements ministériels, s'en approprie les évaluations ou les modifie sous sa responsabilité, et les présente à la Chambre des communes. La procédure diffère un peu, pour les états de prévision des départements de la guerre et de l'amirauté. La Trésorerie examine les *estimates* de ces deux ministères, peut s'assurer qu'ils ne contiennent aucune charge nouvelle, mais n'a pas le droit de les rectifier ni de s'en approprier les évaluations. Lorsque une rectification est proposée par le Board, les états sont renvoyés, soit au secrétaire d'Etat à la guerre, soit au premier lord de l'amirauté qui ont seuls qualité pour préparer le budget de leur département respectif et le présenter à la Chambre des communes. Les engagements de dépenses de ces deux ministères sont soumis à un contrôle très

---

ment parlant, une prééminence sur ses collègues du Cabinet, il exerce sur leurs actes financiers un véritable droit de contrôle.

étroit, réglementé par une *treasury minute* du 24 novembre 1870.

D'après cet acte, dont M. Arnauné a donné une très intéressante analyse (1), aucun ordre de paiement concernant la solde ou les pensions du personnel de ces deux ministères ne peut être soumis à la signature du roi sans l'approbation préalable du Board. Ce conseil est chargé d'examiner les travaux même urgents entrepris par la guerre et l'Amirauté en dehors des prévisions budgétaires, et a le pouvoir de les suspendre ou de les arrêter.

Le contrôle anglais de l'engagement a donc un caractère nettement prohibitif.

Système italien. — En Italie, le contrôle de l'engagement est exercé par les chefs de comptabilité des divers ministères (*i ragionieri presso i ministeri*). Aux termes du règlement de 1885, qui a servi de modèle à notre organisation de 1890 et 1893, toutes les administrations centrales doivent communiquer au service de la comptabilité de leur département ministériel les contrats, conventions et actes, quels qu'ils soient, d'où dérivent des engagements sur le budget ou des dépenses à la charge de l'Etat.

Le chef de comptabilité s'assure que ces actes n'excèdent pas les crédits ouverts, qu'ils sont imputés sur le chapitre correspondant du budget;

---

(1) *Bulletin de la Société de législation comparée*, avril 1895.

ces constatations faites, il les revêt de son visa et les inscrit sur son registre des engagements. Les actes d'engagement sont ensuite soumis à l'examen de la Cour des Comptes, mais ce tribunal limite son examen à deux points principaux : il recherche d'abord si la loi a été observée et si l'acte peut valablement engager l'Etat, puis s'il est revêtu du visa du chef de la comptabilité et de la mention de son enregistrement. La Cour n'a donc à s'occuper ni de la disponibilité du crédit ni de la régularité de l'imputation.

Le contrôle préventif de l'engagement est, en Italie comme chez nous, entre les mains de l'Administration et manque, par suite, d'efficacité.

Au cours de ces dernières années on a proposé de soumettre à l'examen direct de la Cour des Comptes les engagements de dépenses. Les projets déposés sur la matière ne sont pas encore venus en discussion.

Système belge. — Nous venons de voir que la Cour italienne ne vérifie les actes engageant les finances de l'Etat que sous le rapport de leur légalité, et ne se préoccupe nullement de la question budgétaire déjà examinée par le chef de la comptabilité du ministère compétent. La loi belge se montre encore moins exigeante.

Aux termes des articles 96 et suivants du règlement général du 10 décembre 1868, les adjudications et marchés dont le prix est à la charge de l'Etat deviennent définitifs par l'approbation du ministre. L'acte d'engagement est soumis au con-

trôle de la Cour des Comptes quand l'engagement est irrévocablement acquis ; ce contrôle ne s'exerce donc que sur un fait accompli.

PROPOSITIONS ET PROJETS DE RÉFORME PRÉSENTÉS EN FRANCE AU COURS DE CES DERNIÈRES ANNÉES

Nous allons maintenant examiner les propositions qui ont été faites chez nous, au cours de ces dernières années, pour rendre plus efficace le contrôle de l'engagement.

Ces propositions peuvent se ramener à trois catégories principales : les uns voudraient confier ce contrôle à une délégation du Parlement ; d'autres à la Cour des Comptes ; les partisans du troisième système se contenteraient du contrôle dévolu à l'administration supérieure, à qui on donnerait des moyens d'action plus puissants et plus énergiques.

A) *Attribution du contrôle préventif à un comité du Parlement.* — Le 14 mai 1895, M. Bozérian proposa à la Chambre des députés la création d'une commission de contrôle subdivisée en sous-commissions siégeant en permanence dans chaque ministère, et se faisant fournir des renseignements sur toutes les dépenses faites ou engagées par le ministre.

Le système Bozérian associe d'une façon intime et permanente le Parlement au contrôle des dépenses publiques. Cette solution, disent les

partisans de ce système, a l'avantage incontestable d'être d'accord avec la logique et avec les principes essentiels de notre droit public moderne. Elle est d'accord avec la logique, car le Parlement exerçant un contrôle *a posteriori* sur l'emploi des contributions publiques, il paraît naturel de placer l'exécution du budget sous sa tutelle immédiate ; elle est d'accord avec les principes de notre droit public, car le contrôle des finances est une prérogative inaliénable des représentants de la nation.

Cet avantage est bien petit si on le compare aux nombreux inconvénients que ne manquerait pas d'engendrer la mise en pratique de cette séduisante théorie. Investir une commission législative du contrôle préventif des engagements de dépenses, ce serait nous ramener au système des comités de la période révolutionnaire. Ces comités permanents, dont rien ne vint contrebalancer la prépondérance, ne tardèrent pas à annuler le pouvoir des ministres et à absorber toute la puissance publique. Les comités parlementaires qu'on a proposé de créer ne tarderaient pas à mettre la main sur l'administration.

On peut sans doute objecter que ces Comités n'ont pas à s'immiscer dans l'administration ministérielle et doivent se renfermer strictement dans leur mission de contrôle. Mais, comme l'a dit M. Paul Delombre : « N'est-il pas manifeste qu'une Commission parlementaire permanente, dont les sous-commissions seraient installées dans tous les ministères, constituerait auprès de chacun des ministres un second pouvoir, amené, par la force

même des choses, à prendre à l'administration même une part plus ou moins consciente, plus ou moins active, mais bientôt sans doute prépondérante, car il pourrait tout empêcher sinon tout entreprendre.

Le système Bozérian doit être écarté comme inconciliable avec notre régime parlementaire, fondé sur le double principe de la responsabilité ministérielle et de la séparation des pouvoirs.

M. Delombre réfuta en ces termes la proposition Bozérian : « Que demande M. Bozérian? Une Commission de contrôle, etc... Ne serait-ce pas créer à côté du Ministre une nouvelle autorité participant à l'action administrative? Ne serait-ce pas substituer à une responsabilité individuelle une responsabilité collective? Ne serait-ce pas enfin créer un nouveau rouage en désaccord absolu avec les principes fondamentaux de notre Droit constitutionnel avec le régime parlementaire lui-même? Si l'on envisage l'ensemble des organisations nouvelles proposées par M. Bozérian, il est facile de se rendre compte que sa proposition est en contradiction évidente avec ce principe fondamental de notre Droit public, en vertu duquel les attributions du pouvoir législatif et celles du pouvoir exécutif doivent rester distinctes. »

Et plus loin M. Delombre ajoutait : « Le but constant de notre législation a été de séparer très nettement les attributions du pouvoir législatif de celles du pouvoir exécutif. Les Chambres donnent au Gouvernement le pouvoir d'appliquer les décisions qu'elles ont prises; plus tard elles reçoivent

ses comptes. Mais entre ces deux instants, l'action gouvernementale est absolument libre ; elle n'est contrôlée que d'une façon générale sous réserve du droit d'interpellation. »

La proposition Bozérian ne fut pas adoptée.

B) *Attribution du contrôle préventif à la Cour des Comptes.* — Les partisans de ce système, s'inspirant de l'exemple de l'Italie et de la Belgique, proposent d'étendre aux ordonnateurs les attributions actuelles de notre Cour des Comptes sur les comptables. « Sa situation, dit M. Stourm, la désigne spontanément pour ce rôle. Etrangère à la vie quotidienne des administrations, rendant des décisions collectives, armée déjà du droit de juger des comptes *a posteriori* et d'en référer au besoin au Corps législatif, cette magistrature seule possède chez nous l'autorité nécessaire pour tenir en respect l'initiative ministérielle pendant le cours de l'exécution du budget (1). »

M. Ducrocq se montre encore plus affirmatif : il s'associe sans réserve au projet de confier à notre Tribunal des comptes le contrôle des ordonnateurs. « Ne suffirait-il pas, dit-il, de remettre entre ses mains cette arme protectrice pour prévenir les infractions ? Les législations étrangères sont entrées dans cette voie (2). »

Comme les savants professeurs dont nous venons

(1) Stourm, *Le Budget*, p. 523.

(2) Ducrocq, *Cours de Droit constitutionnel*, t. II, pp. 481 et 482.

de citer l'opinion, nous avons la plus grande confiance en la sagesse et la ferme clairvoyance de notre Cour des Comptes, mais l'intervention de ce tribunal dans le domaine administratif fausserait les ressorts du régime parlementaire. En présence d'un corps de magistrats qui aurait le droit d'approuver ou de rejeter les actes financiers du Gouvernement, l'indépendance des ministres, condition essentielle de leur responsabilité, ne serait plus qu'un simulacre. Comme le dit si bien M. Marcé « c'est la Cour des Comptes qui aura couvert la responsabilité ministérielle, c'est elle qui aura statué sur cette responsabilité, ou plutôt qui l'aura supprimée, en empêchant qu'elle soit mise en œuvre (1). »

Le contrôle préventif de la Cour des Comptes a encore l'inconvénient d'empiéter sur le domaine du pouvoir législatif en préjugeant ce que les Chambres doivent décider par le vote de la loi du budget.

Les admirateurs de ce système citent l'exemple de l'Italie et de la Belgique, ils se méprennent sur la nature et l'étendue de la mission de contrôle des engagements de dépenses dévolue à la Cour des Comptes de ces deux pays. Nous avons vu, en effet, que la Cour Italienne vérifiait les actes d'engagement au point de vue de la légalité seulement et n'avait pas à examiner si la dépense engagée excédait ou non les crédits budgétaires ; et que la Cour

(1) *Dictionnaire d'économie politique*, v° Contrôle, p. 575.

Belge était mise en présence d'un fait accompli, son contrôle de l'engagement s'exerçant *a posteriori.*

C. — *Contrôle attribué au Ministre des finances.* — La dernière solution proposée et à laquelle nous nous rallions, consiste à réunir dans les mains du Ministre des finances le contrôle des engagements à celui de l'ordonnancement dont nous aurons à parler plus loin, et, en même temps, à fortifier la situation de ce ministre vis-à-vis de ses collègues, de telle sorte que ceux-ci ne puissent méconnaître son autorité ni éluder son veto.

Plusieurs propositions de loi se rattachant à cet ordre d'idées ont vu le jour au cours de ces dernières années. C'est ainsi que dans la session de 1888, M. Pradon demandait à la Chambre de confier la direction des services d'ordonnancement et de comptabilité, dans chaque ministère, à des Inspecteurs des finances qui auraient, entre autres attributions, l'examen préalable des projets de cahiers des charges pour fournitures ou travaux, des procès-verbaux d'adjudication et de marchés, bref, le contrôle préventif de tous les actes de nature à engager les finances de l'Etat. Ainsi que le faisait remarquer M. Pradon, bien souvent on a fait appel à la compétence financière de ces Inspecteurs, pour leur confier des missions spéciales, indépendantes de leurs tournées réglementaires. L'Etat « s'est toujours adressé à eux pour la garde de ses grands intérêts pécuniaires ; dans de nom-

breuses circonstances, des ministères autres que celui des finances ont réclamé leur concours ».

Il convient de mentionner le projet de loi déposé en 1888 par M. Peytral et celui dont MM. Antonin Proust et Gotteron prirent l'initiative le 10 mars 1890. Par des voies différentes, ces diverses motions poursuivent un but commun : renforcer la suprématie budgétaire du ministre des finances, dégager son droit de contrôle de toute restriction, lui restituer, en un mot, son rôle essentiel de gardien du budget.

A une date plus récente, M. Boudenoot, rapporteur du budget pour l'exercice 1900, demandait la création d'un Conseil de contrôle composé d'Inspecteurs des finances que l'on détacherait dans les divers ministères. Ces Inspecteurs, auxquels on accorderait une indépendance absolue vis-à-vis des ministres à contrôler, centraliseraient leurs observations et constitueraient auprès du ministre des finances et sous sa présidence, ou même sous celle du président du Conseil, « le comité central du contrôle ».

Cette attribution nouvelle donnée aux Inspecteurs des finances ne serait que le développement logique de la mission de contrôle dévolue à ces auxiliaires du Trésor. Elle rentre tout à fait dans leur compétence.

On a objecté que le service de l'Inspection générale n'est pas suffisamment organisé pour ajouter à sa mission actuelle une aussi lourde surcharge. Mais pourquoi n'allègerait-on pas la tâche qui incombe aux inspecteurs des finances comme

contrôleurs des caisses publiques. On pourrait ramener ces Inspecteurs aux principes de la charte organique du 19 fructidor an IX et restreindre leurs vérifications aux opérations de comptabilité proprement dite. On confierait les autres parties du service, notamment la critique des perceptions, la répression de la fraude, l'activité des recouvrements, aux inspecteurs spéciaux des régies financières. Cette simplification permettrait à l'Inspection des finances d'assurer, sans augmentation de son personnel, le contrôle préventif des engagements.

« C'est à l'Inspection des finances, dit M. Besson, que nous proposerions d'avoir recours, une fois de plus, pour réorganiser dans chaque ministère, le contrôle des engagements de dépenses. A l'exemple de ce qui a lieu pour les Compagnies de chemins de fer dotées de la garantie d'intérêt, un inspecteur désigné à cet effet par le Ministre des finances et agréé par le titulaire du département ministériel intéressé, serait délégué auprès de celui-ci dans les fonctions de chef du contrôle. Tous les actes administratifs aboutissant à un engagement de dépenses, adjudications, marchés, cahiers des charges, devis, etc... seraient justiciables de son examen préalable et soumis à son visa.

« Mais pour atteindre ce but, il ne suffirait pas d'assujettir au visa préalable du contrôleur les engagements de dépenses. L'essentiel serait d'attacher au veto du contrôle un caractère nettement prohibitif. A cet effet, il conviendrait de stipuler

qu'aucune ordonnance ne serait admise au paiement qu'autant que l'acte générateur de la dépense aurait été préalablement enregistré et visé par l'inspecteur chargé du contrôle préventif. Cette sanction serait, selon nous, suffisante pour garantir la stricte exécution de nouvelles mesures et ramener les administrations au respect de la loi. »

Pour répondre au désir de M. Besson, un inspecteur serait préposé au contrôle préventif du département des finances et, indépendamment de la surveillance qui lui incomberait à l'égard du chef de ce ministère, il serait chargé de centraliser tous les résultats du contrôle institué dans chacun des autres départements ministériels. Grâce à cette combinaison, le ministre des finances aurait sous les yeux le tableau synoptique et constamment tenu à jour de tous les actes de nature à affecter, dans une mesure quelconque, l'économie du budget en cours d'exécution ou à se répercuter sur les exercices à venir.

Mais ce système, en attribuant à des délégués directs du ministre des finances le contrôle préventif des dépenses des divers départements ministériels, ne déplace-t-il pas la responsabilité individuelle des ministres? Les autres ministres supporteront-ils son intrusion trop intime dans leurs affaires ? Que la comptabilité générale des finances centralise les opérations de l'Etat, que le mouvement général des fonds vise les ordonnances, que les payeurs vérifient les pièces justificatives de chaque dépense, que l'exposé des motifs et le projet de loi du budget soient l'œuvre exclu-

sive du ministre des finances; ces diverses préséances, acceptées aujourd'hui et passées dans les mœurs administratives ne soulèvent pas d'objections.

« La question de savoir si l'on peut aller plus loin, dit M. Stourm, apparaît moins clairement. Même président du conseil, le ministre des finances n'ose pas profiter de sa prééminence pour réprimer les abus qui se perpétuent autour de lui. La loi de 1890 sur les dépenses engagées reçoit une application assez peu empressée. Il est donc fort à craindre que, soit par raisons politiques, soit par attachement inavoué aux dépassements de crédits, les ministres ordonnateurs ne se prêtent de très mauvaise grâce aux extensions du contrôle financier. La réforme dans cet ordre d'idées, si désirable soit-elle, a grande chance d'échouer. »

Cette réforme paraît cependant être entrée dans la pratique. Par une lettre du mois d'avril 1901, le ministre des finances recommande à ses collègues de gérer avec la plus rigoureuse économie les crédits mis à leur disposition, et de ne faire appel à des crédits supplémentaires que dans des cas tout à fait exceptionnels. En terminant sa lettre, le ministre des finances déclare qu'il est décidé, pour sa part, à examiner de très près dans cet ordre d'idées, toutes les demandes de crédits qui lui seront adressées, et à écarter résolument, si ses indications venaient à être perdues de vues, tous les crédits additionnels qui ne seraient pas motivés par des circonstances anormales et tout à fait imprévues.

Nous ne pouvons qu'approuver les tentatives faites pour renforcer la puissance du ministre des finances.

CHAPITRE II

Liquidation.

SECTION Ire

Règles de la Liquidation.

La dépense une fois engagée, crée au profit de certaines personnalités, un droit de créance contre l'Etat. L'autorité administrative est chargée de déterminer, après examen des pièces justificatives, le montant de la dette de l'Etat vis-à-vis de chacun de ses créanciers ; cette opération porte le nom de liquidation.

La liquidation consiste donc à appliquer au service fait par le créancier de l'Etat, le tarif légal ou conventionnel qui y correspond ; on peut la « matérialiser sous la forme d'un produit S × T ; S. étant le service fait et T le tarif par unité du service fait (1). »

Dans la pratique, la formule S × T n'est pas

(1) Camille Lyon, Matières budgétaires, *Revue de l'Intendance*, 1896.

toujours très simple. Le produit S × T peut ne correspondre qu'à chaque élément isolé du service fait à liquider; il en résulte qu'après l'achèvement du service, il sera nécessaire de procéder à une liquidation globale et définitive. Cette liquidation se présentera sous la forme d'une addition de produits positifs ou négatifs. Le facteur S peut en effet comprendre au lieu d'un service fait, un service non fait correspondant par exemple soit à des avances sur le service fait, soit à des trop perçus, soit à des clauses pénales prévues par le cahier des charges pour mal façon ou retard dans l'exécution. On a ainsi des éléments de déduction dans la liquidation, c'est-à-dire un produit S × T négatif.

La liquidation représentera donc, d'une part, un total de droits actifs, et, d'autre part, un total de droits passifs. La différence entre les deux totaux donnera le solde de la liquidation. Ce solde sera positif si le total du compte correspondant aux droits actifs est supérieur au total du compte correspondant aux droits passifs ; il sera nul si les deux comptes se font équilibre, et négatif si le compte des droits passifs est supérieur à celui des droits actifs. Dans ce dernier cas, l'auteur du service fait est débiteur envers le service public.

L'étude de la liquidation comporte les trois questions suivantes que nous allons examiner successivement :

1° Quelle est l'autorité investie du pouvoir de liquider ;

2° Comment se fait la liquidation ;

3° Dans quels délais elle doit avoir lieu.

I. — *Quelle est l'autorité investie du pouvoir de liquider ?*

Sous l'ancien régime, le Roi, en sa Chambre du Conseil, était seul compétent pour déclarer l'Etat débiteur. Cette façon de procéder avait de graves inconvénients à une époque où l'on n'avait pas de l'exercice la conception moderne. Aucune date de clôture n'était assignée à l'exercice et, comme le dit très bien M. Stourm, « celui-ci demeurait indéfiniment ouvert ; commençant avec l'année qui lui donnait son nom il se perpétuait, sans limites, jusqu'à l'épuisement. »

Qu'arrivait-il ? Les dépenses du budget courant étaient mélangées avec celles des gestions antérieures, au point que, peu de temps avant la Révolution, on a vu la comptabilité admettre des créances remontant au règne de Louis XIV. Les favoris du roi obtenaient le paiement de vieilles créances dépréciées, achetées à vil prix.

La Constituante, jugeant que le désordre des finances dans l'Etat qui avait, pour une bonne part, provoqué la Révolution, était dû, en partie, à la négligence apportée à vérifier le bien fondé des créances prétendues sur le Trésor ; et désirant d'autre part, séparer sa gestion de la précédente, posa par un décret du 22 janvier 1789, le principe de la liquidation préalable au paiement et s'attribua le droit de liquider. Ce droit fut confié à un Comité de douze membres, pris dans le Comité des finances, qui reçut le nom de Comité de liquidation.

Un décret du 22 décembre 1790 substitua à ce Comité une Direction générale de liquidation sous les ordres d'un Commissaire nommé par le Roi et sous la surveillance des Comités législatifs.

Responsable de l'exécution du service, le Commissaire remettait chaque semaine, ses propositions de liquidation aux Comités compétents. Ces Comités faisaient un rapport à l'Assemblée ; sur ce rapport, l'Assemblée rendait son décret de liquidation.

Les ordonnances de paiement étaient, au vu de ce décret, délivrées aux créanciers dont les droits avaient été reconnus, par l'administrateur d'une caisse spéciale, dite *Caisse de l'extraordinaire.*

Les Gouvernements postérieurs maintiennent le principe de la liquidation posé par la Constituante ; mais la liquidation est transférée du pouvoir législatif au pouvoir exécutif. Un arrêté du 23 vendémiaire an IX confie la liquidation de l'arriéré à un liquidateur genéral. Un autre arrêté du 13 prairial an X supprime ce liquidateur et lui substitue un Conseil de liquidation générale. Ce Conseil jugeait sur la production des titres des parties et le recours contre ses décisions était déféré au Conseil d'Etat.

Aux termes des articles 8 et 9 de l'arrêté de prairial, les décisions du Conseil, prises à l'unanimité des voix, devaient recevoir leur exécution provisoire, sans que le recours du Gouvernement pût la suspendre. En cas de diversité d'opinions dans le Conseil de liquidation, il en était fait, par le Conseiller d'Etat Directeur général, un rapport

au Conseil d'Etat et la liquidation y était jugée comme affaire contentieuse. Au premier Conseil d'Etat du mois, le Conseiller Directeur général présentait aux Consuls, séant en Conseil d'Etat, le tableau des liquidations arrêtées dans le mois précédent au Conseil de liquidation ou définitivement arrêtées au Conseil d'Etat.

Malgré l'énergique impulsion donnée par le premier Consul, la liquidation de l'arriéré n'était pas achevée en 1808. Les créanciers, redoutant la sévérité des liquidateurs, ne faisaient aucune diligence pour présenter des titres sur la sincérité desquels ils avaient des doutes.

Il importait de faire cesser une situation qui compromettait le Trésor public ; c'est dans ce but que furent rendus les décrets des 25 février 1808 et 13 décembre 1809.

Le premier de ces décrets défend au Conseil général de liquidation d'admettre aucune liquidation pour créance dont l'origine remonte à une date antérieure au 1er vendémiaire an V, quelles que soient la nature et la cause de ces créances. L'article 12 de ce décret enjoint au Conseil de liquidation de prononcer dans le courant de l'année 1808 et dans l'état ou se trouveront les productions, sur les demandes en liquidation pour services des ans V, VI, VII et VIII.

Le deuxième décret approuve les états des créances arriérées sur les ans V, VI, VII, et VIII, liquidées par le Conseil de liquidation, et renvoie au ministre d'Etat, Directeur général de la liquidation, l'examen de toutes les demandes

dans les cas des exceptions proposées par la commission spéciale, pour y être fait droit avant le 1er juillet 1810; et après cette époque, à l'administration des domaines, la liquidation de deux sortes de créances seulement, savoir : 1° Celles données en paiement des biens nationaux (art. 9); 2° Les remboursements réclamés par les engagistes et échangistes dépossédés depuis la loi du 11 pluviose an XII (art. 10).

Ces deux décrets furent sanctionnés par la loi de finances du 15 janvier 1810 dont l'article 12 est ainsi conçu : « Le Conseil général de liquidation de la dette publique est supprimé à partir du 1er juillet 1810. Les liquidations qui restent à faire seront terminées dans ce délai conformément aux décrets des 25 février 1808 et 13 décembre 1809.

Le gouvernement impérial laissa un arriéré énorme qu'il devint nécessaire de régler ; c'est ce que fit la loi de finances du 25 mars 1817, la plus importante en matière de déchéance. La loi du 29 janvier 1831 établit, pour l'avenir, comme règle générale et permanente, la déchéance ou prescription de cinq ans au profit de l'Etat. Enfin, la loi du 4 mai 1834, portant règlement définitif du budget de 1831, fixa la date du 1er juillet 1834 comme dernier délai à la liquidation des créances antérieures à 1816.

La liquidation de l'arriéré que l'Empire avait légué au gouvernement qui lui succéda, dura donc dix-sept ans; elle aboutit à un total de 653 millions.

La loi du 15 janvier 1810 avait confié au Minis-

tre des finances la liquidation et l'admission des créances de l'Etat. La loi du 23 septembre 1814 étendit cette prérogative aux chefs de tous les départements ministériels, pour les dépenses ressortissant à leur département.

L'ordonnance du 31 mai 1838, et plus tard le décret du 31 mai 1862, consacrèrent ces principes et autorisèrent les ministres à se faire suppléer par des mandataires (1). Depuis cette époque, la liquidation est toujours restée dans les attributions des ministres. Cette solution est d'ailleurs conforme au principe constitutionnel de la séparatoin des pouvoirs.

Les principes fondamentaux de notre droit public ont établi une organisation politique comprenant trois pouvoirs distincts : le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire. La liquidation ne saurait appartenir au pouvoir judiciaire; elle est en dehors de son domaine. Le pouvoir judiciaire, en effet, a pour mission de régler les litiges qui peuvent s'élever entre particuliers ou qui peuvent naître entre les particuliers et l'Etat, agissant en tant que personne privée. Les jugements que les tribunaux de droit commun rendent dans les litiges de cette dernière catégorie sont simplement déclaratifs de créances, mais le créancier dont le droit aura été reconnu, ne pourra obtenir le paiement du montant de sa

(1) Ordonnance du 31 mai 1838, art. 39, et Ordonnance du 31 mai 1862, art. 62.

créance qu'après vérification du titre, et liquidation administrative.

La liquidation ne saurait davantage appartenir au pouvoir législatif ; le législateur est appelé à faire des lois et non à décider des faits.

Il reste le pouvoir exécutif dont l'autorité administrative n'est qu'une dépendance ; c'est à ce pouvoir que doit appartenir le droit de liquider ; non seulement, suivant l'expression de M. Jousselin « parce qu'il n'appartient à aucun des deux autres, mais parce qu'il est dans sa ligne. »

Il y a là une condition essentielle pour la marche des services publics ; la créance naît toujours dans la sphère administrative. L'administration vérifie ainsi elle-même l'exécution des ordres qu'elle a donnés. Une pareille solution va de soi pour laisser à la responsabilité gouvernementale, administrative, toute sa valeur ; pour assurer aux administrateurs une complète liberté d'action, une initiative de tous les instants.

Chaque ministre est donc, en principe, liquidateur des dettes afférentes à son département (1). Mais les ministres ne peuvent procéder par eux-mêmes à toutes les opérations de liquidation. Pour des raisons de décentralisation, le législateur les a autorisés à déléguer la faculté de liquider aux agents placés sous leurs ordres ; c'est ce

(1) Le Ministre des finances est, en outre, chargé de la liquidation des dettes des exercices clos ou de celles qui ne se rattachent à aucun ministère.

qu'exprime l'article 62 du décret du 31 mai 1862 : « La liquidation est faite par le ministre ou par ses délégués. » Quel est le ministre, en effet, qui dans les limites de son département, pourrait se livrer à un examen, même très superficiel, des prétentions émises par les auteurs des services faits et connaître les actes qui engendrent pour l'Etat une dette vis-à-vis des particuliers. Les bureaux placés près du ministre suffiraient-ils à cette lourde besogne? Pas davantage et ils manqueraient, de plus, de compétence technique. Les délégués locaux des ministres sont sur les lieux où l'acte générateur de la dette a été accompli, ils peuvent dès lors agir en pleine connaissance de cause et prendre les intérêts du Trésor.

Les textes ont parfois accordé le pouvoir de liquidation aux subordonnés des ministres. Ainsi, aux termes de l'article 2 et du paragraphe VII du tableau C du décret de déconcentration du 25 mars 1852 : « Les préfets statueront en Conseil de préfecture sans l'autorisation du ministre des finances, mais sur l'avis ou la proposition des chefs de service, en matière de contributions indirectes, en matières domaniales et forestières, sur la liquidation des dépenses, lorsque les sommes liquidées ne dépassent pas 2.000 francs. »

Mais à défaut de textes, quels sont les actes en vertu desquels les délégations peuvent être consenties? D'après M. Camille Lyon, dont nous partageons la manière de voir : « Le pouvoir réglementaire s'exerçant par des actes du chef de l'Etat c'est-à-dire par des décrets, c'est théori

quement par des décrets que devraient être déterminées les catégories d'agents auxquels le pouvoir de liquider peut être délégué, sauf à faire aux personnes, par des décisions intérieures, l'application des règles ainsi posées (1). » En fait, ce pouvoir est fréquemment délégué par de simples décisions ministérielles.

Dans le département de la guerre, le pouvoir de liquider est depuis 1892 attribué même à des sous-délégués. A la date du 25 mai 1892, le Ministre a décidé que les sous-intendants militaires, qui avaient dans leurs attributions le mandatement des dépenses, seraient également chargés de les liquider (Note ministérielle du 3 juin 1892).

Qu'elle émane du ministre ou de ses délégués, la liquidation a actuellement le même caractère : elle est définitive.

Au termes d'un arrêté du 13 brumaire an X, les liquidations faites par les délégués du ministre avaient un caractère provisoire, la liquidation définitive était réservée au Ministre. Les dispositions de cet arrêté sont encore appliquées de nos jours, au service des ponts-et-chaussées et au Département de la guerre. Pour le Département de la guerre, le ministre arrête définitivement les liquidations faites par les subordonnés, sur le vu des rapports de liquidation.

---

(1) Camille Lyon, *op. cit.*

II. — Comment se fait la liquidation.

Le mode de liquidation varie avec la nature des droits du créancier. Il est bien évident qu'une pension de retraite ne sera pas liquidée comme la créance née d'un contrat ou d'un quasi-délit. Nous ne pouvons passer en revue les modes de liquidation applicables à toutes sortes de créances, nous nous bornerons à dire quelques mots du mode de liquidation des créances résultant d'une convention.

Chaque créancier doit faire valoir ses droits, c'est-à-dire établir la réalité et le quantum de sa créance. Pour cela, il fournit à l'ordonnateur et dans la forme déterminée par les règlements spéciaux à chaque service (art. 63 du décret du 31 mai 1862), une facture ou un mémoire dans lequel il détaille les services faits, les fournitures effectuées et en évalue le montant d'après les prix fixés par le marché (1) ; ces mémoires ou factures sont certifiés par les agents administratifs entre les mains desquels les fournitures ont été effectuées ou qui ont été chargés de vérifier l'exécution des services. La demande du créancier est alors examinée. Le liquidateur s'assure de la réalité des faits allégués, de l'exactitude du tarif invoqué et des décomptes effectués ; il recherche si le

(1) Rémy, *op. cit.*

créancier ne serait pas débiteur de l'Etat, auquel cas, on lui opposerait la compensation dans la mesure de sa dette ; s'il n'existe pas de clause de déchéance à lui appliquer ; et arrête le montant de la dette de l'Etat.

Si l'auteur du service fait n'est pas satisfait de la liquidation ou si la liquidation lui a été refusée il peut attaquer la décision du Ministre ; mais quel sera le juge compétent ? Devant quelle autorité judiciaire ou administrative le litige sera-t-il porté ?

La jurisprudence et la doctrine sont unanimes à reconnaître que la compétence appartient aux Tribunaux administratifs : Conseil d'Etat ou Conseils de préfecture.

Le Conseil d'Etat est juge de droit commun en matière administrative, il est compétent toutes les fois qu'un texte exprès n'a pas désigné un autre juge. La compétence des Conseil de préfecture constitue l'exception ; un seul texte, la loi du 28 pluviose an VIII, les institue juges du contentieux des travaux publics. Quand le recours est formé devant le Conseil de préfecture, l'action de l'intéressé est dirigée, *de plano*, contre l'Etat ; s'il est formé devant le Conseil d'Etat, l'action est dirigée non contre l'Etat, mais contre un acte de l'Etat. Cet acte, c'est la décision du ministre ; le recours du créancier est subordonné à l'existence de cette décision.

Que se passe-t-il si le ministre ne répond pas ?

Depuis la loi du 17 juillet 1900, le silence prolongé du ministre sur une demande en liquidation

est assimilé à une décision de rejet : « Dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le Conseil d'Etat que sous la forme de recours contre une décision administrative, dit l'article 3, lorsqu'un délai de plus de quatre mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'Etat. »

Le créancier pourra donc, dans tous les cas, former un recours et le ministre sera tenu de liquider.

Avant la loi du 17 juillet 1900, la jurisprudence avait toujours refusé d'appliquer à l'hypothèse que nous envisageons, l'article 7 du décret du 2 novembre 1864 qui, en certains cas, assimile à un rejet le silence du ministre, prolongé pendant quatre mois. Le créancier de l'Etat était placé dans une fâcheuse situation, il ne lui restait qu'une ressource pour se faire rendre justice : la voie de la pétition aux Chambres.

Le délai qu'a le créancier pour former un pourvoi devant le Conseil d'État, fixé à trois mois par le décret du 22 juillet 1806, a été réduit à deux mois par l'article 24, § 4 de la loi du 17 juillet 1900.

III. — Délais dans lesquels la liquidation doit avoir lieu.

La liquidation des dettes de l'Etat doit avoir lieu, en principe, pendant le cours de l'exercice qui les a vu naître.

Qu'entend-on par exercice ?

M. Stourm, dans son ouvrage *le Budget* en donne la définition suivante : « L'exercice est l'ensemble des charges et des droits afférents à une année déterminée dans la limite de certaines périodes réglementaires dépassant le terme de l'année financière. »

L'exercice continue donc à vivre à l'expiration de l'année financière, la raison de cette prolongation d'existence est bien simple : l'année financière expire le 31 décembre; à cette date, il n'est pas possible d'avoir réalisé toutes les recettes et effectué toutes les dépenses de l'année qui vient de s'écouler. La période complémentaire permet donc de rassembler les résultats définitifs et complets de cette année.

La définition que nous venons de donner ne peut s'appliquer à l'exercice primitif, aucune date de clôture ne lui étant assignée. Cette absence de limitation a donné lieu autrefois à tant d'abus qu'il nous paraît intéressant de faire un retour en arrière et de montrer comment le législateur a été amené à limiter la période de temps pendant laquelle s'accomplissent les services financiers.

La notion de l'exercice est relativement ancienne ; un édit de 1554 auquel est attribué l'origine du mot « exercice » ordonnait aux officiers comptables d'alterner l'exercice de leur emploi. Comment expliquer cette prescription ?

Dans notre ancien droit financier, chaque année était envisagée comme une personne particulière, ayant ses droits actifs et passifs ; les comptables, seuls, rendaient des comptes. Ces comptes, amal-

game de comptes d'exercice et de comptes de gestion, étaient relatifs non pas aux paiements et recouvrements effectués au cours d'une année déterminée, mais aux paiements et recouvrements effectués au titre de cette année, soit pendant cette année, soit après son expiration et jusqu'au jour de la reddition. Il y avait « un moyen de rendre plus tangible l'individualité distincte de chacune des années, c'était d'attacher à chacune d'elles un comptable distinct (1). » Ce comptable réalisait les revenus et les charges nés cette année-là, et opérait, à l'exclusion de tous autres, les recouvrements et paiements en résultant ; ce moyen fût, à la suite de l'édit de 1554, employé dans une certaine limite.

On créa dans certains services jusqu'à quatre comptables dit quatriennaux ; si le premier fonctionnait, par exemple, pour l'année 1555, le second fonctionnait pour 1556 et ainsi de suite. Puis, le premier, qui devait en 1559 avoir achevé la plus grosse partie de la liquidation de 1555, reprenait le service pour 1560. Certains services étaient dotés de trois comptables, dits triennaux ; d'autres, enfin, avaient deux comptables, dits biennaux ou alternatifs.

Les malheureux contribuables étaient sous le feu croisé de ces receveurs alternatifs. C'était, dit M. Stourm « à qui du receveur entrant ou du receveur sortant viderait, le premier, à son profit,

---

(1) Camille Lyon, *op. cit.*

les poches des taillables. Huissiers et garnisaires, les uns pour l'arriéré, les autres pour le courant, se disputaient le mobilier saisi (1). »

On justifiait alors de la façon suivante cette multiplication de comptables : quand une année se termine, l'année 1555 par exemple, la période de création des droits est close pour cette année ; mais il y a encore un nombre plus ou moins grand de droits à éteindre, de recouvrements et de paiements à effectuer au titre de cette année ; ces recouvrements et paiements vont s'échelonner pendant les années suivantes. Le nombre des recouvrements et des paiements, assez considérable pendant les premières années qui suivront l'année 1555, ira sans doute diminuant ; mais le soin de poursuivre pendant ce temps la liquidation de l'arriéré, constitue pour le comptable une charge assez grande pour qu'on n'y ajoute pas autre chose. Ce comptable, prenant en charge la réalisation des droits actifs ou passifs nés en 1555, le compte de son exercice pour 1555 devenait le le compte de l'exercice 1555. Telle était la notion du mot exercice.

Ce régime financier engendra de graves inconvénients. Avec la durée illimitée de l'exercice, les comptes restaient indéfininiment ouverts, les budgets s'enchevêtraient les uns dans les autres et traînaient à leur remorque un arriéré qui allait grossissant.

---

(1) Stourm, *le Budget*, p. 124.

La règle de l'indépendance des années successives augmenta dans une certaine mesure la dette de l'Etat. Cette règle fonctionnait même dans les rapports de l'Etat avec les tiers créanciers. Chaque année, l'année 1560 par exemple, avait une fortune propre se composant du recouvrement des créances nées en 1560 ; elle avait aussi des charges se composant des dettes nées pendant la même période. Le gage unique du paiement des dettes était le recouvrement des créances ; les tiers n'étaient payés que tout autant que l'année qui était leur débitrice était en état d'équilibre pour les ressources et pour les charges ; aussi s'assuraient-ils contre cet aléa par l'accroissement de leurs prétentions.

On imagina de remédier à cet état de choses, mais les remèdes employés furent pire que le mal. Quand on se trouvait en présence d'un créancier qui élevait trop ses prétentions, on lui donnait une hypothèque sur une année qui n'était pas encore née ; c'était une dérogation à la règle de l'indépendance des années successives ; enfin quand l'arriéré devenait par trop considérable, on déclarait les créanciers déchus de leurs droits. Le rattachement à chaque année déterminée, de comptables distincts, augmentait en même temps que le nombre des fonctionnaires, les charges de l'Etat.

Turgot, par un édit du mois d'août 1775, s'empressa de faire « éteindre et supprimer les offices anciens, alternatifs, triennaux ou quatriennaux des receveurs des tailles. » Necker généralisa cette

réforme, mais un édit de 1782 rendu par Joly de Fleury, son successeur, rétablit les receveurs alternatifs.

Les Assemblées de la Révolution firent une obligation aux ordonnateurs de tenir les comptes de création des droits et supprimèrent les anciens offices et les receveurs alternatifs, toutefois l'exercice continua à demeurer indéfiniment ouvert et toujours prêt à recevoir les opérations de l'année dont il portait le nom.

En matière de paiement, on resta sous l'empire de l'ancienne législation financière, c'est-à-dire sous l'empire du paiement en valeur d'arriérés ; il fallait que chaque année eût laissé les ressources suffisantes pour payer ses créances. Cependant, on ne poussait pas toujours jusqu'à l'extrême les conséquences de ce système et on créait parfois, après coup, des ressources spéciales à l'année en déficit. On mettait, par exemple, à la disposition de cette année, une certaine quantité de rentes et l'on disait aux créanciers : « les exercices au cours desquels sont nées vos créances, sont en faillite, leur actif est épuisé, on va vous payer en rentes au pair ». Or, la rente valait, à ce moment là, 30 pour 100 environ, l'Etat ne payait donc que jusqu'à concurrence du tiers de la créance.

Le Consulat, par la loi du 30 ventôse an IX, et l'Empire, par les lois et décrets de 1808, 1809 et 1810, édictèrent des mesures aussi néfastes aux intérêts des créanciers.

C'est à la Restauration que revient l'honneur d'avoir mis fin à un pareil régime et d'avoir eu de

l'exercice, la conception moderne. Les créanciers de l'Empire pouvaient craindre que la royauté ne reconnût pas la légitimité de leurs créances. Les arriérés, qui avaient disparu en 1810, s'étaient reproduits, par suite des guerres de la fin de l'Empire ; aussi, Louis XVIII avant de rentrer en France, avait dû promettre le paiement de toutes les créances de l'Etat. Cette promesse, insérée dans la déclaration de Saint-Ouen, fut scrupuleusement exécutée.

La loi du 25 mars 1817, due à l'initiative du baron Louis, stipula dans son article 6, que le Ministre des finances ferait dresser un tableau général de l'arriéré antérieur à 1816 et que ce tableau serait communiqué aux Chambres à la session suivante. L'article 5 enjoignait aux créanciers de l'arriéré de produire leurs titres dans le délai de six mois après la publication de la loi, sous peine de ne pas être admis. Ce délai de déchéance fut successivement prorogé jusqu'au 1er avril 1823 par la loi du 17 août 1822, puis jusqu'au 1er janvier 1832 par la loi du 19 janvier 1831. Enfin, la loi du 4 mai 1834 prononça la clôture définitive de la liquidation des créances antérieures à 1816.

Les abus et les exactions auxquels avaient donné lieu, sous l'ancien régime, l'absence de clôture de l'exercice, démontrèrent au Gouvernement de la Restauration la nécessité d'enfermer cet exercice dans des limites plus étroites et fixées à l'avance par la loi.

En 1820, un député, M. Bignon, exposait à la tribune que cinq budgets étaient ouverts ; ceux de

1816, 1817 et 1818 législativement réglés, mais non encore clos, et ceux de 1819 et 1820 récemment votés. Pour mettre fin à une pareille confusion, il demandait le vote d'une loi qui prononcerait la clôture de chaque exercice au premier novembre de la seconde année.

Le Ministre des finances, M. Roy, combattit la proposition Bignon, alléguant les motifs suivants :

« Le parti qui vous est proposé aurait pour conséquence de mêler tous les exercices. Il ne permettrait plus de suivre les faits propres à chacun et de vérifier si un ministre a excédé ses crédits. Les faits et les dépenses d'un exercice expiré viendraient se confondre dans les faits et les dépenses de l'exercice courant ; on n'y verrait plus clair. »

Il est certain que la clôture d'un exercice fait supporter à l'exercice courant les restes à recouvrer et à payer antérieurs, et peut entraîner pas mal de confusion ; mais le danger que signalait M. Roy pouvait être conjuré en maintenant la distinction entre l'exercice courant et les exercices clos et en surveillant l'emploi des crédits. Le projet Bignon n'en fut pas moins rejeté.

Au commencement de 1822 le Ministre de la guerre s'élevait contre l'état des choses existant et, par un avis inséré dans le *Moniteur*, invitait, dans leur intérêt, les créanciers de son département à réclamer le montant de leurs créances avant l'établissement du compte général de 1821 ; cet avis était conçu dans les termes suivants : « Le Ministre Secrétaire d'Etat de la guerre ayant pris toutes les mesures nécessaires pour que le

compte des dépenses de son département, pour l'exercice 1821, fût établi dans le courant de juillet prochain, invite les personnes qui pourraient avoir des réclamations à former, pour les droits relatifs à cet exercice, à les produire dans le plus bref délai, aux Directions compétentes. Le ministre prévient, en même temps, ceux des créanciers du Département de la guerre qui négligeraient de se conformer à cet avis, que les sommes dont le paiement ne serait pas réclamé assez tôt pour être compris dans le compte général de 1821, ne pourront plus être acquittées que sur un crédit spécial qu'il faudrait demander à cet effet aux Chambres, et dont l'obtention entraînerait nécessairement des retards très préjudiciables aux réclamants. »

Ces mesures particulières étaient les premiers éléments des prescriptions de l'ordonnance du 14 septembre 1822, due à l'inspiration de M. de Villèle.

Dans sa premiere disposition, cette ordonnance édictait que les créances de l'Etat seraient désormais payées sur le Trésor sans distinction des ressources. Le régime financier antérieur revenait en réalité à frapper la recette d'un millésime. Ainsi les recettes recueillies en 1810 ne pouvaient servir qu'à payer les dettes de l'année 1810. L'ordonnance de 1822 supprimait le millésime ; désormais, on payait sans distinction d'origine des ressources, on affirmait ainsi la personnalité unique de l'Etat. A partir de ce moment, c'en est fini dans les rapports de l'Etat avec les

tiers, de l'indépendance des années successives ; chaque année, en mourant, lègue ses dettes à l'année suivante comme elle lui lègue ses ressources; c'est la règle de successibilité. Cependant on ne confond pas les ressources et les dépenses d'une année avec celles de l'année suivante ; comme nous le verrons plus loin, il y a toujours séparation et ce n'est pas au même titre que l'année paie ses propres dettes et les dettes de celle qui la suit.

En matière de liquidation et d'ordonnancement, l'ordonnance de 1822 édictait les dispositions suivantes : « Toutes les dépenses d'un exercice devront être liquidées et ordonnancées dans les neuf mois qui suivront l'expiration de cet exercice » (art. 10). Les dépenses résultant d'un service fait dans l'année qui donne son nom à un exercice sont seules considérées comme appartenant à cet exercice.

Les délais d'exécution fixés par l'ordonnance de 1822 furent plusieurs fois changés par les lois postérieures. Le terme fixé pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses a été ramené du 30 septembre au 31 juillet par le décret du 11 août 1850, puis au 31 mars par la loi de finances du 25 janvier 1889.

Un créancier de l'Etat qui aurait laissé passer cette date du 31 mars, se verra-t-il déchu de ses droits ?

En aucune façon, car la mesure prise est une mesure d'ordre intérieur de la comptabilité et les droits des créanciers sont réservés.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 nous dit, en effet, dans son article 12 : « Faute par les créanciers de réclamer leur paiement avant le 31 décembre, les ordonnances délivrées à leur profit seront annulées sans préjudice des droits de ces créanciers et sauf *réordonnancement.* » Le terme a été ramené au 30 avril par la loi du 25 janvier 1889 (article 4).

Le créancier de l'Etat a conservé ses droits intacts ; comment va-t-il obtenir la liquidation et l'ordonnancement de sa créance?

La réponse à cette question nous conduit à examiner le mécanisme de la comptabilité des exercices clos.

Aux termes de l'article 21 de l'ordonnance précitée : « Si, parmi les dépenses faites pour un exercice, il s'en trouvait qui n'eussent pu être liquidées, ordonnancées ni payées avant l'époque de la clôture du compte, ces dépenses ne pourraient être acquittées qu'en vertu d'une ordonnance royale, qui en autoriserait l'imputation sur l'exercice courant. »

La règle posée par cet article renfermait une lacune. Les reliquats des exercices périmés devaient être imputés sur l'exercice courant, mais dans quelles limites devaient se renfermer ces imputations ? Le texte étant muet, les ministres firent supporter à l'exercice courant tout l'arriéré qu'ils jugèrent bon de lui assigner; les craintes qu'avaient exprimées M. Roy, deux années auparavant, ne tardèrent pas à se réaliser.

Dans un rapport présenté à la Chambre des dépu-

tés le 18 avril 1834, au nom de la Commission du budget, M. Calmon constatait que les ministres avaient étendu leurs dépenses au-delà des autorisations législatives. « Suivant le compte général des finances pour 1833, est-il dit dans ce rapport, sur 24.454.442 francs de créances qui ont dû être payées après la clôture des différents exercices non encore frappés de déchéance, il y a une somme de 12.065.599 francs relatifs à des créances qui n'ont été constatées qu'après l'exercice déjà clos et qui, de cette manière, n'ont pas subi le contrôle des Chambres, lorsque la présentation de la loi des comptes les a appelées à comparer les dépenses faites aux crédits ouverts et à proclamer par leurs votes, les résultats de cette comparaison. »

Le remède consistait à ne plus permettre aucun paiement sur l'exercice clos sans aucun crédit législatif préalable ; il fut apporté par la loi du 23 mai 1834 dont les dispositions forment encore la réglementation des exercices clos. Désormais, lorsque le terme au-delà duquel il n'est plus permis de liquider, d'ordonnancer et de payer est échu, les créances sont annulées ; il est nécessaire de les investir d'une autorisation nouvelle avant tout réordonnancement. A cet effet, dès que le compte définitif d'un exercice est arrêté, les ministres font dresser un état nominatif des restes à payer. Cet état indique le nom de chaque créancier, l'origine de la créance et son quantum ; il est inséré dans la loi de règlement des comptes de l'exercice qui ouvre les crédits nécessaires à leur paiement. Les ministres ne peuvent réordonnan-

cer qu'en vertu de cette nouvelle autorisation de la loi de règlement et dans ses limites seulement. Cette loi étant toujours votée très tard, l'ordonnance du 10 février 1838, dans son article 3, admit que, même avant le vote de la loi de règlement, la simple insertion dans le projet de loi de l'état des restes à payer suffirait pour autoriser les ministres à réordonnancer les dépenses d'exercice clos figurant sur cet état. Le décret du 31 mai 1862 (art. 125) consacre cette tolérance. Toutefois, dit ce texte, « les dépenses que les comptes présentent comme restant à payer à l'époque de la clôture d'un exercice et qui ont été autorisées par des crédits régulièrement ouverts, peuvent être ordondonnancées par les ministres sur les fonds des budgets courants, avant que la loi de règlement de cet exercice ait été votée. »

La loi de règlement des comptes régularise plus tard l'opération en ouvrant à son tour les crédits nécessaires pour le paiement des exercices clos. Les créances qui ne figurent pas dans l'état nominatif des restes à payer inséré dans le projet de loi ou dans la loi de règlement des comptes doivent, pour être payées, faire l'objet d'un vote du Parlement. La loi du 23 mai 1834 dans son article 99, le dit d'une façon expresse : « Dans le cas où des créances dûment constatées sur un exercice clos n'auraient pas fait partie des restes à payer arrêtés par la loi de règlement, il ne peut y être pourvu qu'au moyen de crédits supplémentaires. »

Les dépenses appartenant aux exercices clos sont payables au titre de l'exercice clos et impu-

tables à un crédit figurant au budget de chaque ministère dans un chapitre spécial intitulé : « Dépenses des exercices clos » ne portant aucune indication de chiffre. A la colonne des crédits votés, au lieu d'un chiffre, on trouve les mots « pour mémoire. » M. Calmon explique ainsi, dans son rapport du 18 avril 1834, la raison d'être de cette formule : « Si l'on ajoutait au budget courant les fonds nécessaires au paiement des dépenses demeurées en retard, il y aurait évidemment double emploi. C'est au moyen des fonds restés libres sur le service des budgets précédents que les dépenses du chapitre des exercices clos doivent être payées. Chaque exercice lègue une portion de ses dépenses à ceux qui le suivent, avec les ressources correspondantes... Le chapitre spécial « pour mémoire » est un instrument de comptabilité plutôt qu'un élément du budget. » La loi de règlement des comptes donne plus tard le chiffre des crédits ouverts dans ce chapitre.

La réglementation des exercices clos, dont nous venons de parler, ne concerne que les créances constatées avant la fin de l'exercice ; elle ne s'applique pas complètement aux créances qui ne l'ont pas été. Une créance qui n'aurait pu être liquidée avant la clôture de l'exercice ne peut être ordonnancée qu'en vertu d'un décret ou d'une loi ; d'un décret si la dépense est inférieure ou égale au montant du crédit annulé ; d'une loi, si elle est supérieure à ce crédit (1).

---

(1) Décret du 31 mai 1862, art. 135.

Certaines dépenses peuvent être réordonnancées sur les crédits spéciaux à l'exercice courant. Ce sont les arrérages de la dette publique et des pensions, les dépenses de la solde et autres dépenses payables sur revues. Mais, en fin d'exercice, un virement de crédits autorisé par décret et sanctionné par le Parlement transfère ces dépenses à un chapitre spécial (décret du 31 mai 1862, art. 128).

En définitive, tous les crédits sur exercices clos sont à l'heure actuelle ouverts par la loi, soit au moyen de restes à payer sanctionnés par la loi des comptes, soit au moyen de crédits supplémentaires.

SECTION II

Déchéance quinquennale.

Nous venons de voir que la clôture administrative de l'exercice laissait intacts les droits des créanciers de l'Etat. Ceux-ci pouvaient donc sous le régime de l'ordonnance de 1822, produire leurs titres et obtenir la liquidation, l'ordonnancement et le paiement de leurs créances dans la limite des prescriptions de droit commun édictées par le Code civil. Mais, permettre aux créanciers de l'Etat de se prévaloir des dispositions du droit commun, c'est-à-dire de demander le remboursement des créances nées depuis dix, vingt ou trente ans, c'était exposer le Trésor public et par

suite la société tout entière à de bien graves perturbations.

La nécessité de maintenir le bon ordre dans la comptabilité publique, d'empêcher notamment que l'équilibre puisse être parfois compromis par des réclamations d'arriéré par trop considérable ou que les fonds laissés en réserve pour y faire face soient indéfiniment mis à la disposition des ordonnateurs, la difficulté de conserver indéfiniment les moyens de vérifier les prétentions d'innombrables parties, imposent l'obligation de fixer, pour l'apurement des titres de créance contre l'Etat, des délais assez courts, passé lesquels la déchéance doit forcément être encourue et les comptes définitivement arrêtés.

Avant 1822, comme nous l'avons dit, les arriérés furent quelquefois clos d'une façon absolument arbitraire. En 1822, on renonce au principe de l'indépendance des années successives et on adopte la règle de la successibilité des années. Le régime successoral budgétaire n'était pas indéfini, mais les liens de successibilité pouvaient ne s'arrêter qu'à la trentième année; l'élasticité était trop grande. La loi du 29 janvier 1831, dernier terme de l'évolution commencée en 1822, décida que le régime successoral finirait à la cinquième génération ; c'est le régime de la déchéance quinquennale, qu'on appelle, en langage administratif, la déchéance quinquennale de la loi de 1831.

L'article 9 de cette loi reproduit par le décret du 31 mai 1862 (art. 136), est conçu en ces termes : « Sont prescrites et définitivement éteintes au

profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par les lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions, toutes les créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auxquelles elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées ni payées dans un délai de cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice pour les créanciers domiciliés en Europe, et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire européen ».

Tel est le principe de la déchéance. Toute dépense qui n'a pas été liquidée, ordonnancée et payée dans les délais impartis par la loi, se trouve de ce fait éteinte.

I. — Créances auxquelles s'applique la déchéance

Des difficultés se sont élevées autrefois sur le sens à attribuer au mot « créances » dont s'est servi l'article 9 de la loi de 1831. On a prétendu que ce mot ne devait s'appliquer qu'aux dettes contractées par l'Etat pour les divers services publics. Cette opinion a été repoussée par la jurisprudence du Conseil d'Etat (1).

(1) Cette jurisprudence est conforme à l'esprit de la loi de 1831. Le législateur a voulu clore l'arriéré et empêcher toute accumulation pour l'avenir ; il a voulu que l'Etat connût sa dette et pût demander au Parlement les moyens

Le mot « créances » s'applique aux dettes contractées par l'Etat à propos des services publics ou en dehors des services publics ; il s'applique donc à tout droit, toute action ou réclamation qui peut faire déclarer l'Etat débiteur envers un particulier, à quelque titre que ce soit. Le Conseil d'Etat a décidé notamment qu'elle s'appliquait aux créances suivantes : demandes en remboursement d'impôts prétendus indûment payés (Conseil d'Etat, 4 juin 1875, Lacaussade) ; de sommes indûment payées (C. E., 12 avril 1842) ; d'une créance sur une succession recueillie par l'Etat (C. E., 12 avril 1843, Sallentin) (1) ; de la valeur de marchandises réquisitionnées en 1870-71 (C. E., 28 août 1884, de Saint-Priest) ; de demandes en raison de dommages causés par les travaux publics (C. E., 10 décembre 1886, Breton) ; de dommages

---

d'y pourvoir. Le but que s'est proposé le législateur ne serait pas atteint si toutes les actions et réclamations pour des créances nées en dehors des services publics échappaient à la déchéance.

(1) En l'espèce, le Conseil d'Etat a jugé que les créanciers d'une succession dévolue à l'Etat par déshérence deviennent créanciers directs de ce dernier et, comme tels, sont soumis, à partir de l'époque à laquelle l'Etat est envoyé en possession, aux dispositions des lois qui régissent la dette publique.

Cette jurisprudence nous paraît exorbitante. En effet, quand l'Etat recueille une succession à défaut d'héritiers connus, il devient héritier en vertu de la loi civile ; soumis à toutes les règles de droit commun, il devrait être soumis également à la prescription de droit commun.

causés par des exercices de tir (C. E., 20 décembre 1889, consorts Bellanger) ; de demande de paiement d'une entreprise de travaux publics (C. E., 25 mars 1893, Viard) ; demande d'arriérés de traitement, de solde et allocations (C. E., 20 mars 1885, Picon) ; délivrance de récompenses nationales (2 juillet 1888, Launay) ; demande d'une ville en paiement d'une taxe de pavage constituant une charge réelle des immeubles possédés par l'Etat (C. E., 13 mars 1896) ; demande de loyers arriérés (26 février 1846, prince de Rohan contre Ministre de l'intérieur) ; demande en remboursement d'intérêts de capitaux de cautionnements.

La prescription ne s'applique qu'aux dettes d'argent ; elle ne s'applique pas quand il s'agit de droits réels (C. E., 26 juillet 1884, Pellegrini).

Elle ne s'applique, naturellement, qu'aux créances exigibles. Si une créance était subordonnée à l'évènement d'une condition ou retardée jusqu'à un terme fixé, la déchéance ne commencerait à courir que du jour de l'évènement de la condition ou de l'arrivée du terme (C. E., 30 mars 1842. — 12 janvier 1854 — 10 mai 1855) ; cela s'explique ici par ce fait que la liquidation ne pourrait être demandée avant (Code civil, art. 1181 et 1186).

La déchéance est applicable, au contraire, non-seulement aux créances qui n'avaient pas été liquidées dans les cinq ans de l'ouverture de l'exercice, faute de justifications suffisantes, mais encore à celles qui, bien que liquidées et ordonnancées, n'auraient pas été payées dans ce délai. (C. E., 15 juin 1842).

La déchéance court même contre les mineurs, quitte à ceux-ci de se retourner contre ceux qui n'ont pas pris leurs intérêts (C. E. 13 février 1888).

Elle ne peut être déclarée à l'encontre d'un créancier de l'Etat que par un arrêté du ministre liquidateur (C. E. 22 novembre 1889). On peut l'opposer en tout état de cause jusqu'au paiement de la créance (C. E. 22 novembre 1889 et 23 novembre 1855, avis des sections réunies).

La déchéance s'applique enfin quelle que soit la nationalité du créancier. Cela s'explique par ce fait que l'Etat conserve vis-à-vis des étrangers aussi bien que vis-à-vis de ses nationaux, son caractère et ses attributions de puissance publique.

II. — Du point de départ de la déchéance.

L'article 9 § 1 de la loi du 29 janvier 1831, reproduit par l'article 136 du décret du 31 mai 1862, fixe ce point de départ à l'ouverture de l'exercice auquel la créance appartient.

La déchéance quinquennale fonctionne donc par exercice, c'est-à-dire par année et non par date ; on ne compte pas comme pour les prescriptions de droit commun de quantième à quantième ; toutes les créances qui se rattachent à un exercice financier sont périmées en bloc cinq années après l'ouverture de l'exercice. Le mot « quinquennale » est un terme impropre, ou du moins pas très exact. Ce mot éveille, en effet, l'idée de quelque chose qui doit durer cinq ans jour par jour. Ainsi, par exemple, une créance née le 1er septembre 1901

devrait être prescrite le 1er septembre 1906; il n'en est rien. La déchéance quinquennale marque simplement l'arrêt dans le lien de successibilité établi entre les années, elle peut être encourue alors que la dette est née depuis quatre ans et un jour seulement. Ainsi une dette née le 31 décembre 1901 sera prescrite le 1er janvier 1906.

Pour déterminer le point de départ du délai de déchéance d'une créance, il faut déterminer l'exercice auquel cette créance appartient. Or, aux termes de l'article 6 du décret du 31 mai 1862, « sont seuls considérés comme appartenant à un exercice, les services faits ou les droits acquis du 1er janvier au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom ». Que faut-il entendre par services faits et droits acquis ?

Le mot « service fait » ne se prête à aucune équivoque. Il faut entendre par là : l'exécution du travail, l'exercice de la fonction, la livraison de la fourniture. Une créance pour travaux appartient à l'exercice au cours duquel les travaux ont été achevés et non à chacun de ceux au cours desquels ils ont été poursuivis. Inversement, une créance pour traitements non touchés, se rattache à chacun des exercices pendant lesquels l'emploi a été rempli (C. E. 13 mai 1881, de Brissy).

La créance pour fournitures appartient à l'exercice pendant lequel la fourniture a été faite et non à celui au cours duquel, aux termes du marché, elle aurait dû l'être (C. E. 26 mai 1866).

Il y a « droit acquis » aussitôt que la créance a pris naissance. S'il s'agit d'une créance con-

sacrée par un jugement, le délai court pour le créancier, du jour où le fait générateur du droit s'est produit et non de celui où le jugement a été rendu. Ceci s'explique par ce fait que le jugement n'est pas attributif de droits, mais simplement déclaratif.

Le droit acquis à indemnité pour dommages résultant de l'exécution de travaux publics remonte au jour où le dommage s'est produit. S'il s'agit de dommages permanents, la créance se rattache à l'exercice au cours duquel les travaux ont été exécutés ; s'il s'agit de dommages temporaires et successifs, cette créance se rattache à chacun des exercices au cours desquels ce dommage s'est révélé.

III. — De l'interruption de la déchéance.

L'article 9 de la loi du 29 juillet 1831 prononce la déchéance contre toutes les créances qui, à défaut de justifications suffisantes, n'auraient pas été liquidées, ordonnancées et payées dans les délais déterminés.

Quelles sont ces « justifications suffisantes » ?

L'article 10 va nous le dire ; ce texte est ainsi conçu : « Les dispositions précédentes ne seront pas applicables aux créances dont l'ordonnancement et le paiement n'auraient pu être effectués dans les délais déterminés, par le fait de l'administration ou par suite de pourvoi formé devant le Conseil d'Etat ».

Ainsi donc, un créancier de l'Etat qui a fait toutes diligences pour obtenir l'ordonnancement et le

paiement de sa créance et qui, pour des raisons indépendantes de son fait, n'aura pas eu satisfaction, ne pourra être déclaré forclos.

1er *Tempérament.* — Que faut-il entendre par les mots « faits de l'administration » ?

Le législateur a voulu laisser au Conseil d'Etat toute latitude pour apprécier les diverses circonsconstances qui peuvent motiver l'exception à la déchéance. Le Conseil d'Etat a, dans un arrêt du 4 juillet 1838, écarté la déchéance invoquée par le ministre liquidateur. Il s'agissait en l'espèce d'une demande en indemnité formée contre l'Etat par un propriétaire d'usine, le 8 septembre 1829. L'administration avait désigné son expert le 12 janvier 1836, postérieurement donc au terme de déchéance fixé par la loi ; le retard provenait ici du fait de l'administration.

La même solution devrait être admise dans le cas où l'administration aurait postérieurement à l'introduction de la demande, égaré ou retenu des pièces. Il en serait de même s'il était démontré que, après la liquidation et l'ordonnancement, on a refusé de payer à défaut de crédits votés par les Chambres.

Dans un arrêt du 20 avril 1840, le Conseil d'Etat a jugé également que lorsqu'un entrepreneur de travaux publics a présenté ses comptes avec pièces justificatives à l'appui et que l'administration trouvant les pièces insuffisantes n'a pas procédé à l'ordonnancement de la dépense, la prescription n'est pas opposable par l'administration, qui aurait dû saisir du litige le Conseil de préfecture, juge au contentieux en matière de travaux publics.

La déchéance ne peut pas être opposée lorsque le ministre a refusé de statuer sur la demande du réclamant. (C. E. 16 avril 1863.)

Le bénéfice des dispositions des articles 9 et 10 ne sera accordé qu'au créancier qui aura formulé dans les délais voulus, une réclamation satisfaisant à certaines conditions. Cette réclamation est visée par l'article 10, in-fine : « Tout créancier aura le droit de se faire délivrer par le ministère compétent un bulletin annonçant la date de sa demande et les pièces produites à l'appui. »

Il faut donc, en premier lieu, une demande ferme constituant de la part du créancier une mise en demeure de paiement.

Le Conseil d'Etat a jugé (1) qu'une demande en paiement formée en termes généraux devant le préfet, à raison des marchés passés avec l'Etat pour la construction d'édifices au compte de l'Etat, d'un département ou d'une ville, constituait la demande en paiement d'une créance contre l'Etat. (C. E., 21 décembre 1854, Lebobe.) Il a décidé le contraire pour une demande dans laquelle il n'était pas question d'indemnité (C. E., 20 décembre 1889, Bellanger); pour des pièces de correspondance ne constituant qu'une demande de renseignements (C. E., 23 juin 1848, Fleurot).

La demande doit, en outre, satisfaire aux conditions suivantes :

1° Emaner de l'ayant ou de son représentant

---

(1) Le Gouix. *De la déchéance quinquennale*, p. 78.

légal tel que tuteur, curateur, liquidateur ou syndic ; mais le créancier ne peut se prévaloir de la demande formulée par un tiers ;

2° Elle doit être formée devant l'autorité compétente. Pour M. Laferrière, la demande ne peut être adressée qu'au ministre. M. Romieu, basant son opinion sur ce que l'article 10 parle de documents remis non au ministre mais au ministère, est d'avis au contraire, qu'elle peut être adressée soit au ministre, soit à ses représentants légaux des divers services, qui lui transmettent les pièces. M. Le Gouix partage l'opinion de M. Romieu ; nous nous y rallions aussi. Rien dans la loi ne fait une obligation au créancier de présenter sa demande au ministre liquidateur; il peut donc l'adresser soit au ministre, soit au représentant légal du ministre ayant qualité pour faire la transmission. Ainsi en matière de travaux publics ou de dommages causés par les travaux publics, le représentant qualifié est le préfet et non l'ingénieur des ponts et chaussés ou le directeur du génie.

A défaut de reconnaissance par l'administration, le droit du créancier peut être établi par décision des tribunaux judiciaires ou du Conseil de préfecture. L'instance constitue ici la demande régulière, et constate, en quelque sorte, le fait de l'administration ; elle interrompra donc la déchéance. Mais la prescription ne serait pas interrompue par une instance engagée devant un juge incompétent ou par un simple commandement (C. E., 23 juin 1848, Fleurot.-19 mai 1853, Trouillet) ;

3° La demande du créancier doit être appuyée de pièces justificatives. La nature des pièces à fournir peut varier avec la nature de la créance ; le Conseil d'Etat aura à statuer dans chaque cas particulier ;

4° Elle doit enfin être faite dans le délai imparti par la loi. Ce délai expiré, le créancier ne sera plus admis ni à déposer les pièces indispensables, ni à en déposer de nouvelles dans le cas où les pièces déjà déposées seraient insuffisantes (C. E., 20 avril 1850, Mancest).

Le demandeur doit faire la preuve. L'article 10 dispose que « le créancier a le droit de se faire délivrer un bulletin énonçant la date de sa demande ». La production de ce bulletin n'est pas absolument indispensable et la preuve peut être faite par d'autres moyens. Elle peut résulter, par exemple, d'un procès-verbal authentique la mentionnant (C. E., 5 juillet 1878, Blondel).

2° *Tempérament.* — Le second tempérament apporté à la loi sur la déchéance, est le pourvoi devant le Conseil d'Etat.

Il ne s'agit plus ici de la demande en paiement faite par le créancier pour empêcher le délai de déchéance de courir, mais du pourvoi formé contre l'application totale ou partielle de la déchéance à la créance réclamée. Il va sans dire que le pourvoi doit être formé dans le délai normal de deux mois à dater de la notification (C. E., 4 février 1858, Hubaine) et que le créancier ne doit pas avoir expressément ou tacitement acquiescé à la déchéance.

La déchéance peut-elle être suspendue? — La déchéance quinquennale peut être momentanément interrompue dans les cas particuliers que nous avons énumérés, puis recommencer à courir pendant un nouveau délai; mais elle ne peut, en principe, être suspendue. Il existe cependant un exemple historique de suspension.

Il ne s'agit pas ici de la suspension des prescriptions, expirations de délais ou péremptions d'instance que la loi du 6 brumaire an V avait édictée « contre les défendeurs de la patrie et autres citoyens attachés au service des armées »; cette disposition spéciale était applicable pendant les guerres engagées, à l'époque du vote de la loi, et non pendant toutes les guerres à venir. Il s'agit de la suspension établie par les décrets des 9 septembre et 4 octobre 1870. Ces décrets décidèrent que pendant toute la durée de la guerre avec l'Allemagne, les prescriptions et péremptions s'appliquant « à tous les actes qui, d'après la loi, doivent être accomplis dans un délai déterminé », par suite à l'acquittement des dettes de l'Etat, cesseraient de courir.

Une loi du 26 mai 1871 régla les conditions dans lesquelles le cours de ces prescriptions et péremptions recommencerait. Le laps de temps pendant lequel avait sévi la guerre fut considéré comme n'ayant jamais existé.

Une loi du 20 décembre 1879 a décidé que la suspension de délai ne serait plus appliquée à l'avenir. Le législateur a estimé par là que rien ne justifiait cette exception.

Délais accordés au créancier en cas d'interruption. — Quand la déchéance a été interrompue par le fait de l'administration ou par suite d'une instance administrative ou judiciaire, dans quel nouveau délai le créancier à qui la liquidation aura été enfin accordée, devra-t-il faire ordonnancer et payer sa créance ?

Jurisprudence et doctrine admettent que la créance appartient à l'exercice de l'année dans laquelle la liquidation tardive est intervenue ; le créancier devra donc faire ordonnnancer et se faire payer dans un nouveau délai de cinq ans qui a pour point de départ l'ouverture de cet exercice (1).

Cette solution est conforme à l'article 10 de la loi de 1831. Mais ici une distinction s'impose, car deux hypothèses peuvent se produire :

Première hypothèse. — La liquidation du ministre intervient avant l'expiration du délai de cinq ans.

Dans ce cas, le créancier doit, sous peine de se voir opposer la déchéance, faire ordonnancer sa créance et en demander le paiement dans ce délai. Si l'ordonnancement était retardé par le fait de l'administration, la demande faite par le créancier interromprait de nouveau la prescription et un nouveau délai reparaîtrait. La prescription peut

(1) Voir le *Précis de Droit administratif* de M. Hauriou, édition 1901, p. 786. (C. E. 12 janvier 1894, Dufourq. — 14 janvier 1842, Julien. — 8 juillet 1892, Hugot.)

donc, dans cette hypothèse, être interrompue par une demande en liquidation ou en ordonnancement.

Deuxième hypothèse. — La liquidation du ministre n'intervient qu'après l'expiration du délai de cinq ans fixé par l'article 9.

Dans ce cas, le créancier a, pour faire ordonnancer et se faire payer, un nouveau délai de cinq ans qui a pour point de départ l'ouverture de l'exercice de l'année où est intervenue la liquidation.

La distinction que nous venons de faire donne satisfaction à l'article 9 ; car, si nous admettons que dans tous les cas il court après la liquidation un délai de cinq ans, pour l'ordonnancement et le paiement, l'article 9 serait abrogé. Ce texte veut, en effet, que toute créance soit non seulement liquidée mais ordonnancée et payée dans un délai de cinq ans.

Dans l'hypothèse d'une liquidation retardée après le délai de cinq ans par un jugement, c'est ce jugement qui deviendra point de départ de la déchéance. Or, un jugement étant simplement déclaratif de créance ne devrait pas pouvoir suspendre la déchéance ; on fait exception à ce principe : le jugement équivaut, en l'espèce, à une liquidation et, comme cette dernière, il provoque un nouveau délai.

IV. — Comparaison de la déchéance quinquennale avec les prescriptions du code civil.

La déchéance quinquennale et la prescription du droit commun diffèrent et par leur fondement et par leurs effets.

La prescription est fondée sur une présomption de paiement ou de renonciation tirée de l'inaction du créancier (1); la déchéance est fondée sur la situation du débiteur qui ne peut rester sous le coup d'une réclamation tardive.

La prescription n'éteint pas la dette, le débiteur qui l'oppose peut être considéré comme tenu d'une obligation naturelle; la déchéance éteint définitivement la dette, cette extinction résulte des termes mêmes de la loi de 1831.

Les règles de la prescription ne sont pas appliquées en matière de déchéance; en effet :

1° La durée n'est pas la même;

2° La prescription se compte par jours et de quantième à quantième (art. 2250 et 2261 du Code civil); la déchéance se compte par exercice, le délai peut courir pour elle avant la naissance de la dette (Loi du 29 janvier 1831, article 9; décret du 31 mai 1862, article 136).

3° La prescription est interrompue en justice, même devant un juge incompétent, par le com-

---

(1) Le Gouix, op. cit., p. 30.

mandement, la saisie, la reconnaissance de la dette (art. 2244-2248 du Code civil) ; la déchéance n'est interrompue que par une demande adressée à l'autorité compétente ou un pourvoi devant le Conseil d'Etat (loi de 1831, art. 9 et 10 ; décret du 31 mai 1862, art. 137) ;

4° La déchéance du Trésor court contre les mineurs et les interdits (C. E., 13 janvier 1888, Arbinet) ; elle court contre le créancier qui a totalement ignoré sa créance (C. E., 17 mai 1895, Lauret) ; la prescription n'est pas suspendue par ces circonstances ;

5° La prescription peut être opposée en tout état de cause (art. 2224 du Code civil), mais elle ne peut plus l'être après un jugement de constatation de la créance passé en force de chose jugée ; la déchéance est encourue même après un pareil jugement, si la créance n'a pas été liquidée, ordonnancée et payée dans le délai (loi de 1831, art. 9).

6° En droit commun, celui qui peut aliéner peut renoncer à la prescription acquise (Code civil, art. 2220-2222) ; il n'en est pas de même en matière de déchéance. Un ministre ne peut renoncer à la prescription de la loi de 1831, car cette loi est d'ordre public et il ne peut y être dérogé.

Nul n'a le droit de faire, au nom de l'Etat, un cadeau à des tiers ; c'est par application de ce principe que le Conseil d'Etat a décidé que l'Etat a une action en répétition contre celui à qui il a payé une créance périmée.

V. — De quelques prescriptions particulières.

En dehors de la déchéance quinquennale applicable, d'une façon générale, aux dettes de l'État, il existe des prescriptions particulières qui résultent soit de lois antérieures à la loi du 29 janvier 1831, soit de lois postérieures, soit même de simples conventions. Les conventions faisant la loi des parties contractantes, nous ne nous occuperons pas de ces dernières déchéances. Nous ferons remarquer toutefois qu'il en est quelques-unes qui sont réglées d'une manière permanente par les clauses et conditions générales des marchés concernant les services de l'État. Ainsi, pour les services de la guerre, il existe une déchéance spéciale édictée par le décret du 13 juin 1806. Ce décret porte dans son article 3 : « A l'avenir, toutes réclamations relatives au service de la guerre et de l'administration de la guerre dont les pièces n'auront pas été présentées dans les six mois qui suivront le trimestres où la dépense aura été faite, ne pourront plus être admises en liquidation. »

La rigueur de ce texte est atténuée par le règlement du 1er septembre 1827 sur le service des subsistances militaires auquel on se réfère dans tous les marchés passés avec l'administration de la guerre. L'article 620 de ce règlement excepte de l'application de cette déchéance les cas de force majeure dûment justifiés ; et l'article 625 ajoute que « tout créancier qui, par suite de circonstan-

ces extraordinaires, résultant du service de la guerre, prévoit à l'avance l'impossibilité de produire en temps utile les pièces constatant sa créance, peut faire valoir ces motifs pour obtenir la prolongation du terme fixé. »

Nous n'insisterons pas davantage sur ces déchéances particulières résultant de marchés et de conventions et nous allons examiner celles qui résultent des textes de loi.

La première par ordre de date, est celle qui résulte de la loi du 24 août 1793 sur la dette publique dont l'article 156 est ainsi conçu : « Tous les débets arriérés, antérieurs à l'année précédente, seront payés à la Trésorerie nationale par le payeur principal de la dette publique ; et, dans tous les cas, aucun créancier ne pourra réclamer que les cinq dernières années avant le semestre courant. »

L'article 2277 du Code civil et l'article 141 du décret du 31 mai 1862 édictent la même déchéance. Les arrérages des rentes sur l'Etat se prescrivent donc par cinq ans, la prescription ne court que du jour de leur échéance. (Instructions générales sur la comptabilité du 20 juin 1859, art. 686.)

Le Conseil d'État a décidé (arrêt du 18 janvier 1878, Barret) que cette prescription était encourue par le créancier qui n'a reçu qu'après un délai de cinq ans, le titre de rente auquel il avait droit.

D'après un avis du Conseil d'État du 13 avril 1809, la réclamation relative au paiement des arrérages de rentes sur l'État ne peut interrompre la pres-

cription que tout autant qu'elle a été suivie, dans l'année même, de production de pièces justificatives.

Le capital des rentes sur l'État est-il soumis à la même déchéance que les arrérages ?

Non, et les règles diffèrent suivant qu'il s'agit de rentes perpétuelles, amortissables ou viagères.

Le capital des rentes perpétuelles est imprescriptible (avis du Conseil d'Etat, 27 juin 1834 et 14 juillet 1838).

On s'est demandé s'il ne résultait pas de l'article 16 de la loi du 15 juin 1872, que le capital des rentes sur l'Etat, se prescrivait par vingt années successives de non réclamation.

Le paragraphe sur lequel on s'appuie est ainsi conçu : « Les cautionnements exigés par l'Administration des finances pour la délivrance des duplicata des titres perdus, volés ou détruits, seront restitués si, dans les vingt ans qui auront suivi, il n'a été formé aucune demande de la part des tiers porteurs, soit pour les arrérages, soit pour le capital. Le Trésor sera définitivement libéré envers le porteur des titres primitifs sauf l'action personnelle de celui-ci contre la personne qui aura obtenu le duplicata. »

Nous ne saurions admettre qu'en cas de remplacement de titres perdus ou volés, l'Etat soit, au bout de vingt ans, libéré vis-à-vis du porteur primitif. La loi du 15 juin 1872, dicte aux propriétaires des titres au porteur dépossédés les mesures qu'il aura à prendre pour rentrer en possession de ses titres ; l'article 16 sur lequel on s'appuie, après

avoir dit que les dispositions de la loi ne sont pas applicables aux titres émis par l'Etat, s'est occupé des conditions et de la durée des cautionnements fournis en cas de vol ou de perte de titres au porteur, mais n'avait pas à s'occuper de la situation du rentier qui resterait plus de vingt ans sans réclamer les arrérages de sa rente ; de plus, en matière de prescription, tout est de droit étroit. Le capital des rentes perpétuelles est donc, pour nous, et dans l'intérêt du crédit de l'Etat, imprescriptible dans tous les cas.

Le capital des rentes amortissables est également imprescriptible, mais il devient prescriptible lorsque la rente est soumise au remboursement.

La prescription est de trente ans et court du jour où a eu lieu le tirage.

Aux termes du décret du 8 ventôse an XIII, les rentes viagères dont les arrérages n'étaient point réclamés pendant trois années consécutives, étaient présumées éteintes, mais pouvaient être rétablies moyennant certaines formalités.

En ce qui concerne les pensions, il faut distinguer le droit à la pension et le droit aux arrérages.

Jusqu'en 1853, la prescription trentenaire était seule opposable aux demandes de pensions civiles. Lors de la discussion de la loi du 29 janvier 1831, un député, M. Isambert, proposa à la Chambre un amendement ainsi conçu : « Aucune pension nouvelle ne pourra être liquidée à la charge du Trésor, si la demande n'en a été faite, dans les formes déterminées par la loi, par les ayants droit, dans les trois ans du jour où le droit à ladite pension aura été ouvert. »

Le ministre des finances obtint le rejet de cet amendement, en arguant de ce que il n'y a pas de créance contre l'Etat tant que l'inscription de la pension n'est pas faite sur le Grand livre de la Dette publique et que la prescription ne court pas pas contre une créance conditionnelle.

Une loi du 17 avril 1833, soumit à la prescription quinquennale les demandes de pension militaire. L'article 6 de cette loi est ainsi conçu : « A l'avenir, tout militaire, veuve ou orphelin de militaire qui se trouvera en demeure de faire valoir ses droits à l'obtention d'une pension ou d'un secours annuel, sera tenu de se pourvoir en liquidation auprès du ministre de la guerre, dans un délai dont la durée ne pourra excéder 5 ans, sans préjudice des règles déjà fixées et des déchéances encourues ou à encourir d'après la législation en vigueur sur les pensions de l'armée de terre ; passé ce délai, les demandes ne seront pas admises. Les ayants droit qui, au jour de la promulgation de la présente loi, se trouveront déjà en demeure depuis plus de cinq ans, auront un délai de un an pour se pourvoir, à partir de cette promulgation. »

Le législateur de 1853, ne voulant pas laisser le Trésor sous le coup de demandes tardives que les intéressés négligents pourraient former, étendit aux pensions civiles la clause applicable aux pensions militaires depuis la loi de 1833. Depuis lors, les demandes de pensions ainsi que les demandes de secours annuels pour les orphelins sont soumises à la déchéance quinquennale.

« Toute demande de pension, dit l'article 22 de la loi de 1853, est adressée au ministre du département auquel appartient le fonctionnaire. Cette demande doit, à peine de déchéance, être présentée avec les pièces à l'appui dans le délai de cinq ans à partir de la promulgation de la présente loi, pour les droits ouverts antérieurement et pour les droits qui s'ouvriront postérieurement, savoir, pour le titulaire, du jour où il aura été admis à faire valoir ses droits à la retraite ou du jour de la cessation de ses fonctions, s'il a été autorisé à les continuer après cette admission ; et pour la veuve, du jour du décès du fonctionnaire. Les demandes de secours annuels pour les orphelins doivent être présentées dans le même délai, à partir de la promulgation de la présente loi ou du décès de leur père ou de celui de leur mère. »

Les arrérages de pensions et les secours annuels se prescrivent par trois ans. Passé ce délai, pensions et secours sont rayés des livres du Trésor sans qu'il puisse y avoir lieu au rappel des arrérages antérieurs à la réclamation. (Loi du 9 juin 1853, art. 25. — C. E. 26 décembre 1856 et 23 juillet 1857.)

Une loi du 31 janvier 1833 établissait au profit de l'Etat une prescription de huit ans pour les récépissés de l'administration des postes. La loi du 15 janvier 1882 a réduit ce délai à cinq ans. Toutefois, les bons de poste sont prescrits dans le délai d'un an à partir du jour du versement des fonds. (Loi du 29 juin 1882 et décret du 15 novembre 1882).

Les caisses d'épargne privées prescrivent par trente ans les sommes déposées que leur insuffisance ne permettrait pas de convertir en rentes sur l'Etat au profit de l'ayant droit. Le délai court de la date de la dernière opération effectuée par le déposant. (Loi du 7 mai 1853.) La prescription trentenaire régit les dépôts analogues faits aux caisses d'épargne postales.

VI. — Comptabilité des exercices périmés.

Nous avons vu qu'il est possible de payer au-delà du terme quinquennal dans les trois cas suivants : 1° la résidence des créanciers hors d'Europe ; 2° la faute de l'administration ; 3° un pourvoi devant le Conseil d'Etat. Nous savons, d'autre part, que l'exercice arrivé au terme de déchéance cesse de figurer dans la comptabilité des ministères. (Art. 134 du décret du 31 mai 1862.)

Les créances exceptionnellement admises au-delà du terme de cinq ans prennent le nom de créances sur exercices périmés et sont imputées sur un chapitre intitulé : « dépenses des exercices périmés non frappés de déchéance », qui figure dans le budget de chaque ministère. Ces créances ne peuvent être réordonnancées qu'après que des crédits extraordinaires spéciaux par article ont été ouverts par la loi. Si elles n'ont pas été payées avant la clôture de l'exercice sur lequel un crédit spécial a été ouvert, ce crédit est annulé ; il faudra un nouveau vote pour le rétablir, et, c'est sur ce dernier crédit seulement, que le réordonnan-

cement pourra avoir lieu. (Loi du 10 mai 1838, art. 7 et 8.)

Les créances des exercices périmés sont relevées sur des états nominatifs remis au ministère des finances en deux expéditions dont l'une est destinée à la Cour des Comptes.

CHAPITRE III

Ordonnancement.

La liquidation opérée, le créancier de l'Etat ne pourra obtenir le paiement de sa créance que sur la production d'un titre que lui aura délivré l'ordonnateur.

« Aucune dépense faite pour le compte de l'Etat, dit l'article 82 du décret du 31 mai 1862, ne peut être acquittée si elle n'a été préalablement ordonnancée par un ministre ou mandatée par les ordonnateurs secondaires en vertu de délégations ministérielles. »

L'ordonnancement peut être défini : « L'acte par lequel les ministres disposent des crédits qui leur ont été alloués pour éteindre une dette de l'Etat régulièrement justifiée ou pour mettre à la disposition de leurs agents, auxquels ils ont confié l'exécution de certains services, les sommes nécessaires à l'exécution de ces services (1). »

Dans notre droit actuel, l'ordonnancement est

(1) Rémy, *op. cit.*

une formalité essentielle sans l'accomplissement préalable de laquelle aucune dette de l'Etat ne peut être payée; les ministres ou leurs délégués peuvent, seuls, créer des droits et délivrer des titres sur le Trésor; nous savons, d'autre part, que l'extinction des droits ainsi créés est dévolue aux comptables. Cette règle de l'ordonnancement préalable, ce pouvoir des ministres ou de leurs délégués, cette séparation entre ordonnateurs et comptables dont nous avons donné les raisons et analysé les conséquences, sont consacrés par des textes formels. Il n'est pas sans intérêt, avant d'aborder l'étude de l'ordonnancement, d'examiner si cette règle et ces principes ont été connus dans le passé et comment ils ont été appliqués.

SECTION I

Historique.

I. — République romaine et Bas-Empire

Dès les premiers temps de Rome, il y eut un Trésor affecté aux besoins de l'Etat; le Roi en était le chef, il en avait la clef; seul il pouvait l'ouvrir; seul il pouvait liquider et ordonnancer les dépenses de l'Etat. C'était une conséquence de l'imperium qui concentrait entre ses mains tous les pouvoirs.

La maxime fondamentale de la séparation des fonctions d'ordonnateur de celles de comptable, qui domine les règles de notre comptabilité mo-

derne, ne pouvait échapper au génie organisateur des Romains. Elle apparaît et est appliquée sous la République : les dépenses de l'Etat sont ordonnancées par les censeurs et les consuls ; elles sont payées par des agents spéciaux désignés sous le nom de *susceptores*.

Sous le Bas-Empire, l'Empereur exerce sans partage la totalité du pouvoir financier, il est l'ordonnateur suprême des dépenses publiques. Ne pouvant pénétrer dans les détails de la comptabilité de son vaste empire, il se fait suppléer par les « sublimes potestates », entre lesquels se partage l'administration du monde impérial (1).

Les ordonnateurs principaux étaient, après l'Empereur : les ministres, les chefs des services civils et militaires, les préfets de la ville, les préfets du prétoire pour chaque préfecture, les maîtres de la milice, les comtes des largesses sacrées et privées. Chaque chef de service avait le droit de mandater les dépenses de l'Etat, dans la sphère de ses attributions. A côté de ces ordonnateurs principaux étaient des ordonnateurs secondaires, parmi lesquels figuraient les vicaires des diocèses, subordonnés immédiats du préfet, les gouverneurs des provinces, les procurateurs du domaine, le maître du cens, les curateurs des travaux publics,

(1) Gustave Humbert, *Essai sur les finances et la comptabilité publique chez les Romains*, 1887, t. II, p. 27 et suiv. *Recueil de l'Académie de Législation*, 1864, t. XIII, p. 334 et suiv.

les comtes des aqueducs, les ducs et les comtes de l'armée.

Au groupe relativement restreint des ordonnateurs s'oppose une armée de comptables de tout ordre, dans l'organisation de laquelle nous n'entrerons pas ; cet examen nous ferait sortir du cadre que nous nous sommes tracé; notons toutefois que cette organisation servira longtemps de modèle à l'administration monarchique de la France.

II. — Ancien droit.

Le Moyen-Age ne sût concevoir ni appliquer la distinction officielle entre les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable. Dès l'époque des Mérovingiens et jusqu'à la fin du quatorzième siècle, l'impôt perdit son caractère de contribution publique pour revêtir le caractère de redevance privée que les sujets payaient au Roi en échange de la protection que celui-ci leur accordait. Sous un tel régime fiscal, les formes complexes de la comptabilité romaine n'ont plus de raison d'être. Le Roi tirait la majeure partie de ses revenus de son domaine privé qu'il faisait administrer par des intendants, tout comme un simple particulier. Ses revenus, grossis de quelques taxes fiscales, étaient versés au Trésor de la couronne dont l'administration se confondait par suite, à l'origine, avec l'administration du domaine. L'administration supérieure du Trésor royal fut, sous la féodalité,

confiée à un personnage désigné sous le nom de Trésorier de France ; ce personnage avait la haute main sur le service des recettes et des paiements, il joignait les fonctions de surintendant du domaine à celles d'ordonnateur principal.

L'accroissement du domaine royal nécessita à partir du règne de Philippe de Valois, la création d'un second trésorier; ce nombre fut porté à quatre par le roi Jean.

Une ordonnance rendue au mois de juillet 1319 à Saint-Germain-en-Laye, nous prouve que les trésoriers concouraient, pour une large part, à l'ordonnancement des dépenses. D'après l'article 9 de cette ordonnance : « Nulle délivrance de deniers ne sera faite au Trésor du Roi, si ce n'est par lettres du Roi ou du souverain établi par dessus les trésoriers. » Il résulte bien de ce texte que le souverain des trésoriers, c'est-à-dire le grand Trésorier de France, était associé à l'ordonnancement des dépenses.

Les trésoriers ne durent pas se montrer toujours scrupuleux dans l'exercice de cette prérogative, car une ordonnance rendue à Angers en 1323 par Charles-le-Bel, restreint leur pouvoir d'ordonnateur désormais limité à l'ordonnancement de certaines dépenses permanentes et périodiques. L'ordonnance d'Angers est confirmée par une ordonnance de Charles V, en date de février 1378, aux termes de laquelle les trésoriers ne peuvent « payer, délivrer ni distribuer aucuns deniers du domaine sans le signet du roi ». Exception est faite pour les dépenses ordinaires, telles que les fiefs, aumônes,

gages d'officiers, réparations de châteaux, maisons et moulins; ces dernières dépenses étaient payables sur les ordonnances des trésoriers sans l'obligation du visa préalable du souverain. Les trésoriers de France cumulaient donc les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable.

Vers la fin du quatorzième siècle, les revenus fiscaux recouvrèrent le caractère de redevance publique qu'ils avaient perdu sous les Mérovingiens et leurs successeurs. Les croisades et les guerres de cette époque avaient accru dans de notables proportions le chiffre des dépenses publiques; force fut au souverain de demander à ses sujets des subsides, d'abord temporaires et limités a la durée de la guerre, puis permanents. La royauté se vit dans l'obligation d'associer à sa politique financière les Etats-Généraux composés des trois ordres de la nation.

Les Etats votèrent l'impôt, mais s'attribuèrent la direction et le contrôle des finances de l'Etat en instituant neuf « généraux superintendants » chargés, sous leur autorité directe et exclusive, de la perception et de l'emploi des impositions. Les excès des revendications des Etats-Généraux leur firent perdre la suprématie financière qu'ils s'étaient attribuée. Le meurtre d'Etienne Marcel donna le signal d'une réaction inévitable et l'ordonnance du 5 décembre 1360 rendit à la Royauté la nomination des généraux superintendants et l'administration des aides.

L'organisation financière subsista dans ses grandes lignes; il y eut désormais deux services dis-

tincts dans l'administration : le service du domaine dirigé par les trésoriers, et le service des impositions dirigé par les généraux des finances, successeurs des superintendants ; il y eût également deux caisses, l'une pour les produits domaniaux, l'autre pour les recettes de l'impôt. L'administration des trésoriers et celle des généraux des finances fonctionna parallèlement jusqu'au règne d'Henri IV.

L'organisation des aides réalisait mieux que celle du domaine le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur de celles de comptable. Les généraux des finances surveillaient les opérations des comptables, avaient un droit de contrôle absolu sur les dépenses ordonnées par le Roi et jouaient, à peu de choses près, le rôle d'ordonnateurs généraux des dépenses publiques ; mais ils étaient privés de tout maniement de fonds.

Aux termes de lettres données par Charles VI, le 26 janvier 1382, « toutes mises et dépenses qui seront payées de leur commandement, et tout ce qui sera par eux fait, tiendra, vaudra et aura son plein effet et sera passé en la Chambre des Comptes comme si le Roi, en personne, l'eût fait et ordonné ». Leurs pouvoirs d'ordonnateur étaient donc plus étendus que ceux des trésoriers de France.

L'absolutisme du pouvoir royal transforma d'une façon complète l'administration financière de la France. François Ier supprima les deux caisses du changeur et du receveur général des finances ; les produits du domaine et les recettes de l'impôt furent désormais versés dans une caisse unique

établie au Louvre et désignée sous le nom de l'Epargne (1). Pour faciliter la centralisation des deniers publics, il divisa le royaume en 16 généralités, plaça à la tête de chacune d'elles un receveur général chargé de réunir et de transmettre tous les mois au Trésor, les recettes de sa circonscription territoriale.

La distinction établie entre les trésoriers de France et les généraux des finances n'eût plus, dès lors, sa raison d'être ; c'est ce que comprit le successeur de François Ier.

Henri II supprima ces deux catégories de fonctionnaires, et les remplaça par quatre intendants des finances, ayant au-dessus d'eux un surintendant (2). Ce grand personnage exerçait par lui-même et par les intendants, ses subordonnés, une surveillance étroite sur le trésor de l'Epargne ; il était, en outre, ordonnateur des dépenses publiques ; aucun paiement n'était effectué dans le royaume sans un mandat signé du Roi ou de lui.

L'abus scandaleux qu'un siècle plus tard Fouquet fit de ses pouvoirs d'ordonnateur et les nombreuses malversations qu'il commit, décidèrent Louis XIV à supprimer la charge de surintendant. Colbert recueillit la succession de Fouquet avec le titre de contrôleur général des finances ; il concentra, entre ses mains, toute l'administration financière du royaume, à l'exception de l'ordonnance-

---

(1) Ordonnance du 18 mars 1522.

(2) Edit de janvier 1551.

ment des dépenses, désormais réservé au Roi en personne.

Comme ordonnateur des dépenses, Louis XIV s'entourait de nombreuses précautions. L'ordre de paiement devait être tout d'abord revêtu de la signature du ministre du département auquel ressortissait la dépense (1) ; la partie prenante le soumettait ensuite au visa du contrôleur général ; celui-ci le présentait, vérifié et enregistré à la signature du Roi. Ces formalités étaient requises pour la validité de l'ordonnance. On y dérogeait seulement pour les ordonnances de comptant ; sur ces dernières, le Roi inscrivait de sa main cette phrase laconique : « Je sais le motif de la dépense (2). »

Jusqu'à la Révolution, rien ne fut changé relativement à l'ordonnancement des dépenses publiques ; l'ordonnateur était le Roi en personne. Les ordonnances étaient enregistrées sur un registre du contrôle général, les ordonnances de comptant étaient exemptes de cette formalité d'inscription ; le livre rouge (3) seul continua à en faire mention.

---

(1) Il y avait alors quatre ministres sous-secrétaires d'Etat : Maison du Roi, Guerre, Marine, Affaires étrangères.

(2) Les ordonnances de comptant, plaie du système financier de l'ancien régime, n'exprimaient ni le nom du créancier, ni la cause de la dette, elles étaient payables par le Trésor au porteur et à vue, sur simple présentation. Cette pratique engendra des abus.

(3). Le livre rouge constituait le budget occulte de l'ancien régime. Sur ce livre figuraient les dépenses que le Roi voulait soustraire à la Chambre des Comptes et à la

Avant leur inscription sur ce livre, ces ordonnances devaient être soumises à l'approbation du Conseil des Finances; cette homologation était de pure forme; la progression énorme des ordonnances de comptant pendant le dernier siècle de la monarchie le démontre surabondamment. Le Roi, chef suprême de l'administration du royaume, ne subissait, en fait, aucun contrôle, et il ne pouvait en être autrement. Tous les pouvoirs étaient confondus entre les mains d'un monarque irresponsable. Entre ce Roi de droit divin, maître de ses sujets et propriétaire de leurs biens, ne peut se placer aucun pouvoir modérateur; l'heure n'est pas encore venue où la souveraineté de la nation s'opposera à la souveraineté du monarque. Les grandes réformes financières que les Rois ne purent pas ou plutôt ne voulurent pas réaliser, la Révolution les réalisera comme nous allons le voir.

III. — Période révolutionnaire.

La Révolution proclame la suprématie financière de la nation. « Tous les citoyens, porte l'article 14 de la Constitution de 1791, ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la

---

publicité. On y voyait figurer des pensions et gratifications accordées à une légion de parasites : danseurs, comédiens, actrices, gentilshommes ruinés, etc. Ces dépenses n'apparaissaient dans les états de finances que pour leur total.

nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi. » Le contrôle financier est dévolu au peuple en la personne de ses représentants. Comment sera-t-il exercé ? La déclaration des Droits de 1791 répond à cette question. Elle enjoint aux ministres « de présenter chaque année, au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département. » Elle ordonne ensuite que « les comptes détaillés de la dépense des départements ministériels, signés et certifiés par les ministres ou ordonnateurs généraux, seront rendus publics par la voie de l'impression au commencement des sessions de chaque législature. » Il en sera de même, ajoute le texte, « des états de recette des diverses contributions et de tous les revenus publics ; les états de ces dépenses et recettes seront distingués suivant leur nature et exprimeront les sommes touchées et dépensées année par année. » L'ordonnancement des dépenses est réservé aux ministres.

La Constitution de 1791 affirme le principe de la responsabilité budgétaire des ordonnateurs. Elle décide qu'ils sont responsables de toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département et que, en aucun cas, l'ordre du Roi, verbal ou par écrit, ne peut soustraire un ministre à sa responsabilité. La Constituante s'attribua tous les pouvoirs, le Roi qui avait été tout ne fut désormais plus rien ; à l'omnipotence royale succéda l'omnipotence d'une Assemblée unique.

Le ministre des finances fut réduit au rôle de

Directeur général des contributions directes; l'administration financière du royaume lui fut enlevée et donnée à un Comité de trésorerie composé de cinq membres. La Constitution du 5 fructidor an III nous donne les attributions de ce comité : « Les commissaires sont chargés de surveiller la recette de tous les deniers nationaux ; d'ordonner les mouvements de fonds et le paiement de toutes les dépenses publiques consenties par le Corps législatif ; de tenir un compte ouvert de recettes et dépenses avec le receveur des contributions directes de chaque département, avec les différentes régies nationales et avec les payeurs. Les receveurs des contributions, les régies et les payeurs remettent à la Trésorerie leurs comptes respectifs: la trésorerie les vérifie et les arrête (1) ».

Les commissaires de trésorerie nommés à l'origine par le Roi, le furent ensuite par les Assemblées. Ils n'avaient pas à s'immiscer dans l'ordonnancement des dépenses; les chefs des départements ministériels respectifs avaient conservé cette prérogative. Mais les ordonnances délivrées par les ministres ne pouvaient être payées que revêtues de la signature de trois membres au moins du Comité de trésorerie. Les commissaires vérifiaient, sous leur responsabilité, les ordonnances de paiement en la forme et au fond et ne mettaient leur visa que tout autant qu'elles avaient trait à

(1) Art. 317 et 320 de la Constitution du 5 fructidor an III.

une dépense autorisée par le Corps législatif et n'excédaient pas les fonds mensuellement disponibles.

L'ordonnancement des dépenses était donc soumis au contrôle préalable du Comité de trésorerie. Quand ce Comité suspendait le paiement d'une ordonnance, il en était référé au Comité des finances de l'Assemblée qui statuait en dernier ressort sur l'admission ou le rejet de la dépense.

La Convention supprima les ministres, l'existence de cet organe étant, suivant une expression de Carnot, « incompatible avec le régime républicain » et les remplaça par des Commissions exécutives obéissant toutes au Comité de salut public. Ce Comité s'attribua l'ordonnancement des dépenses que la Constituante avait réservé aux chefs des départements ministériels. Les ordonnances émises par les hommes composant ce Comité, dont nous ne voulons d'ailleurs pas mettre en doute la probité, n'avaient rien à envier aux célèbres ordonnances de comptant. Les mandats émis portaient le nom de la partie prenante, mais ne mentionnaient souvent pas le motif de la dépense.

Sous le Consulat, l'ordonnancement des dépenses publiques est de nouveau réservé aux chefs des départements ministériels. Les ordonnances des ministres étaient soumises à l'examen du ministre du Trésor créé à côté du ministre des finances par un arrêté du 5 vendémiaire an X (27 septembre 1801). Ce ministre du Trésor était chargé de centraliser les opérations de recettes et

de dépenses des comptables de tout ordre, de régler les distributions mensuelles des fonds, de contrôler les opérations des ordonnateurs et de maintenir les dépenses dans les limites des crédits.

L'examen préventif de la Trésorerie, écrit Mollien dans ses Mémoires, portait sur deux points principaux : « Le Trésor s'assurait d'abord que les ordonnances n'excédaient pas les crédits qui avaient été ouverts par le décret de distribution mensuelle ; puis, qu'elles s'appliquaient à des dépenses prévues et prouvées par les pièces produites. Dans le cas contraire, les ordonnances étaient renvoyées à un nouvel examen du ministre ordonnateur ».

Cette théorie du contrôle préalable dont Turgot avait le premier eu l'idée, est passé presque sans modifications dans notre code de comptabilité et constitue une des plus fermes garanties de l'équilibre budgétaire.

Au point de vue du contrôle financier, la réforme capitale accomplie par le Premier Empire est la création de la Cour des Comptes, dans l'organisation de laquelle nous n'entrerons pas. La loi organique de 1807, dans son article 18, refuse à ce tribunal toute juridiction sur les ordonnateurs. C'est là une conséquence du principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire et une condition nécessaire à l'indépendance de l'administration. Si la Cour n'a pas de juridiction sur les ordonnateurs, elle exerce sur eux un droit de contrôle, qui se manifeste aujourd'hui par ses déclarations générales de conformité et son

rapport public annuel ; il se réduit a opposer aux comptes généraux des ministres les comptes individuels des comptables et à vérifier les premiers par les seconds. C'est une ingénieuse application du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur de celles de comptable.

Cette théorie ne s'est point formulée d'emblée au lendemain de la loi de 1807, car sous le premier Empire, il ne pouvait être question de déclarations solennelles de conformité ni de rapport public annuel. En effet, à cette époque, les comptes individuels des comptables n'étaient pas soumis à la Cour, le contrôle des magistrats ne s'exerçait que sur des comptes généraux, résumé plus ou moins fidèle des comptes individuels et ne donnant qu'une image trompeuse de la situation ; les déclarations de conformité manquaient donc de base.

L'Empereur était le chef suprême de l'administration ; par ses directeurs, il dirigeait dans leurs moindres détails les services de la recette et des paiements. Les ordonnances de paiement signées par les ministres continuèrent, comme sous le Consulat, à être soumises au visa du ministre du Trésor ; mais les engagements de dépenses échappant à tout contrôle, rien ne limitait le pouvoir de disposition des ordonnateurs.

IV. — de la Restauration a nos jours

Il était réservé à la Monarchie de réaliser les principes posés par les Assemblées révolutionnaires. Sous l'Empire, les lois de finances ne méri-

taient pas le nom de budget, car si elles en avaient la publicité et la forme extérieure, elles n'en offraient aucun des caractères essentiels. Les règles budgétaires de l'universalité et de la spécialité y étaient méconnues. Les recettes étaient spécialisées, c'est-à-dire affectées à l'acquittement de certaines dépenses ; les dépenses ainsi assignées payables sur certains fonds déterminés, n'étaient soumises à aucun ordonnancement préalable ; le comptable appréciait lui-même, l'utilité de la dépense et la payait.

La pratique de la spécialisation, chère aux financiers d'autrefois, disparut de nos budgets. Le Code de comptabilité de 1838 et plus tard le décret du 31 mai 1862, consacrèrent par un texte formel la règle de l'ordonnancement préalable et le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur de celles de comptable (1).

Une loi du 25 mars 1817 apporta une première limitation au pouvoir des ordonnateurs, en substituant au vote du budget en bloc, le vote des dépenses par ministère. Une ordonnance du 1er septembre 1827 fit descendre la spécialité législative à la section du ministère, et la loi du 29 janvier 1831 alla jusqu'au chapitre.

L'ordonnancement des dépenses publiques continua à être réservé aux chefs des départements

(1) La règle de l'ordonnancement préalable avait été posée par la célèbre ordonnance de 1822, due à l'initiative de M. de Villèle, qui a servi de base à notre comptabilité.

ministériels ; mais il fut désormais soumis au visa préalable du ministre des finances ; cette obligation se conçoit parfaitement. Le ministre des finances avait dans ses attributions, de veiller à ce que les crédits législatifs ne soient pas dépassés, d'assurer la rentrée des fonds et le service des paiements sur toute la surface du territoire ; ces diverses opérations s'enchaînent et exigent unité d'action.

L'ordonnance de 1822 fit, en outre, une obligation aux ministres ordonnateurs d'accompagner leurs ordres de paiement, de pièces démontrant la réalité et la légalité de la dette de l'Etat. Cette obligation eut pour conséquence : 1° d'associer indirectement les payeurs locaux au contrôle des ordonnances de paiement ; 2° de donner à la Cour des Comptes la vérification des documents justificatifs lui permettant de l'éclairer sur la régularité des actes des ordonnateurs et de contrôler les actes des ministres par l'examen et le rapprochement des comptes de gestion des comptables.

Depuis la Restauration, l'ordonnancement est resté dans les attributions des ministres ; c'est là une solution logique. L'ordonnancement est, en effet, l'acte de disposition d'un crédit ; l'autorité à laquelle les crédits sont ouverts par l'acte budgétaire doit seule pouvoir en disposer.

Nous allons aborder maintenant l'étude de l'ordonnancement ; cette étude comporte les quatre questions suivantes :

1° Quelle est l'autorité investie du droit d'ordonnancement ?

2° Dans quelles limites peut-elle exercer ce droit ?

3° Mécanisme de l'ordonnancement.

4° Portée juridique de l'ordonnancement.

SECTION II

Règles de l'ordonnancement.

I. — QUELLE EST L'AUTORITÉ INVESTIE DU DROIT D'ORDONNANCER

Les ministres seuls, devraient avoir le droit d'ordonnancer ; mais des nécessités de décentralisation s'imposent, et ils ne peuvent eux-mêmes procéder à tous les ordonnancements. Aussi le décret du 31 mai 1862 dans son article 82, indique comme ordonnateurs les ministres *ou leurs délégués*.

a) *Quels sont les agents auxquels peut être déléguée la faculté d'ordonnancer ?*

Théoriquement, comme nous l'avons dit à propos de la liquidation, des décrets devraient, seuls, déterminer les catégories de fonctionnaires auxquels le pouvoir d'ordonnancer est délégué, sauf à laisser aux ministres le soin de désigner les personnes qui pourraient exercer cette faculté. En fait, souvent de simples décisions ministérielles, désignent les agents investis du droit d'ordonnancer ; parfois au contraire, des lois désignent des sous-ordonnateurs facultatifs ou obligatoires : par exemple la loi du 16 mars 1882 sur l'administration

de l'armée. Il est question dans cette loi, non seulement de délégation, mais encore de sous-délégation. Les directeurs du service de l'Intendance sont autorisés à sous-déléguer aux chefs de service sous leurs ordres, une partie des crédits mis à leur disposition.

Le règlement du 3 avril 1869 sur la comptabilité du département de la guerre (art. 112), accorde le pouvoir d'ordonnancer aux maires et aux officiers qui, à défaut de sous-intendants dans une place, exercent les fonctions de suppléant du sous-intendant ; toutefois, ces suppléants ne peuvent ordonnancer une dépense qu'à titre provisoire et seulement pour le paiement des frais de route des militaires isolés et des primes d'engagement dans l'armée coloniale.

Les ministres sont désignés sous le nom d'ordonnateurs principaux et les fonctionnaires auxquels est déléguée la faculté d'ordonnancer sous celui d'ordonnateurs secondaires ; ce sont : les préfets, les intendants militaires, les directeurs de l'artillerie, les directeurs du génie, les commandants des écoles régimentaires et d'application, les directeurs des forges et fonderies, les directeurs des laboratoires de l'artillerie, les directeurs du service de santé, les commissaires généraux de la marine, le président de la commission des monnaies, les directeurs des administrations financières, le directeur de l'école forestière, les conservateurs des forêts, les ingénieurs en chef des ponts-et-chaussées, les sous-intendants militaires, les gouverneurs civils de l'Algérie et des

colonies, les administrateurs et les résidents, les commissaires coloniaux.

La liquidation et l'ordonnancement d'une dette de l'Etat sont donc confiés à la même autorité; la faculté de liquider s'instrumente par suite dans la faculté d'ordonnancer. Ce principe n'a rien d'absolu, il comporte quelques exceptions.

Les crédits nécessités par les primes de la navigation créées par la loi du 30 juillet 1893 sur la marine marchande sont ouverts au ministère du commerce alors que la liquidation est confiée aux agents de la marine. Une double raison permet d'expliquer ici la disjonction des fonctions d'ordonnateur et de liquidateur; d'une part, les commissaires de la marine ont toute compétence technique pour déterminer les éléments de cette liquidation ; on ne pouvait, d'autre part, majorer le budget de la marine, de primes destinées à encourager le commerce.

Le département de la marine nous fournit un autre exemple de disjonction : les directeurs des services de nos grands ports maritimes (directeurs des constructions navales, des travaux hydrauliques, etc.) sont chargés de la liquidation des dépenses que nécessite le fonctionnement de leur service; et l'ordonnancement est réservé aux commissaires de la marine.

Cette anomalie existait dans le département de la guerre avant la loi du 16 mars 1882 : les directeurs des services (à l'exception des directeurs de l'artillerie et du génie) avaient dans leurs attributions la liquidation des dépenses, mais, le direc-

teur de l'intendance avait, seul, le droit de faire ouvrir les portes du Trésor public.

b) *Contentieux de l'ordonnancement.*

Nous avons vu que le refus de liquider ou que l'acte de liquidation qui ne donnait pas pleinement satisfaction à l'auteur du service fait, était susceptible de recours devant le juge compétent. Il n'en est pas de même en matière d'ordonnancement; aucune autorité ne peut contraindre un ministre à émettre une ordonnance. Est-ce à dire que le créancier de l'Etat se trouvera désarmé? Non, et cette question doit être précisée.

Le ministre ordonnateur qui invoque l'épuisement des crédits peut refuser l'ordonnancement, et il ne saurait exister ici de recours par la voie contentieuse ; mais il est moralement tenu de demander aux Chambres un vote de crédits pour remédier à cette insuffisance et les Chambres sont tenues de les accorder; c'est une question de loyauté vis-à-vis des créanciers de l'Etat. Si le ministre ne demandait pas le crédit, il resterait, sans doute, au créancier la voie de la pétition ; mais, dans le cas où les Chambres refuseraient de prendre sa demande en considération, la dépense resterait sans paiement.

Si le ministre, volontairement ou non, oppose un refus d'ordonnancement qui se résout en refus de liquidation, c'est-à-dire si, en allant au fond des choses, on constate qu'il ne veut pas liquider, un recours contentieux est possible, car il ne prononce plus sur une question purement administrative et budgétaire, mais sur le fond du

droit ; il ne décide plus comme ordonnateur disposant de son budget, mais comme liquidateur appréciant la créance pour la rejeter.

Le Conseil d'Etat, compétent en l'espèce, a, dans un arrêt du 19 novembre 1886 (Gorgeu) et dans deux autres du 21 janvier 1887 (Pihord et Sazerac de Forge), très nettement fait la distinction entre les deux ordres d'idées que nous venons d'envisager.

Le ministre de l'intérieur avait refusé d'ordonnancer des traitements de disponibilité réclamés par d'anciens préfets ; ces refus, d'après lui, étaient insusceptibles de recours contentieux. Or, « considérant, déclarent ces arrêts, que le ministre ne s'est pas borné à faire connaître que, par suite de la réduction du crédit affecté par le Parlement au traitement des fonctionnaires en non activité, il ne pouvait lui payer son traitement, mais qu'il a contesté le droit même du sieur X... au paiement des termes échus dudit traitement ; que, dans ces conditions, ladite décision ne constitue pas seulement un refus d'ordonnancement qui échapperait à la compétence de la juridiction contentieuse, mais la négation d'un droit qu'il appartenait au requérant de faire valoir devant le Conseil d'Etat par application de la loi du 24 mai 1872, etc. »

Une disposition d'un arrêt du Conseil d'Etat (17 mai 1883, Pensa) nous permet de formuler une autre déduction.

Le Conseil peut bien annuler un ordonnancement contenant des clauses contraires aux droits du créancier, mais il ne pourrait prescrire un nouvel

ordonnancement sans empiéter sur les droits de l'administrateur. Donc, dans le cas de mandat irrégulièrement libellé, le recours que peut exercer le créancier est un recours en annulation et non en réformation. Le ministre devra ordonnancer à nouveau ; s'il refuse, le créancier s'adressera aux Chambres, ce refus n'ayant d'autre sanction que la sanction parlementaire.

II. DANS QUELLES LIMITES L'AUTORITÉ QUI A QUALITÉ POUR ORDONNANCER PEUT-ELLE EXERCER CE DROIT ?

L'autorité qui ordonnance peut exercer ce droit dans la double limite des crédits qui lui sont ouverts par l'autorité budgétaire et des fixations du décret de distribution mensuelle des fonds.

a) *Première limitation.* — L'étude de la première de ces limitations nous conduit à examiner les deux principes fondamentaux qui gouvernent l'ordonnancement :

1° Les crédits ne doivent pas être dépassés ;

2° Les crédits doivent être uniquement appliqués aux dépenses auxquelles ils sont affectés.

α) *Les crédits ne doivent pas être dépassés.*

L'ordonnancement étant l'acte de disposition d'un crédit, les ministres ne devraient, théoriquement, pouvoir ordonnancer que tout autant qu'un crédit est mis à leur disposition et dans la limite fixée par l'autorité budgétaire.

En fait, les ministres ne se sont pas toujours

conformés à cette règle et nous avons dans le chapitré consacré à l'engagement des dépenses, signalé des cas d'ordonnancement sans crédits ou au delà des crédits alloués.

β) *Les crédits doivent être exactement appliqués aux dépenses auxquelles ils sont affectés.*

Il ne pourrait en être autrement qu'en vertu de virements, et les virements de chapitre à chapitre sont formellement interdits. Cette prohibition procède elle-même, comme nous allons le voir, du principe de la spécialité des crédits, inauguré en France par la loi de finances de 1817.

Sous l'ancien régime, les Etats votaient l'impôt et les subsides, mais l'emploi des deniers était abandonné à la sagesse du monarque. Le droit d'ordonner les dépenses était, en quelque sorte, considéré comme un droit régalien.

Les Assemblées de la Révolution ne surent proclamer d'une façon explicite ni organiser pratiquement le principe de l'autorisation des dépenses publiques par les représentants de la nation : les dépenses étaient votées en bloc.

Ce système, en vigueur sous le Consulat et l'Empire, se retrouve encore au début de la Restauration.

Sous l'influence de la réaction qui se produisit alors contre les idées de la Révolution, on alla jusqu'à prétendre que, en matière financière, les représentants de la nation n'avaient pas plus de prérogatives que les membres des anciens Etats-Généraux, c'est-à-dire qu'ils avaient bien le droit de voter les recettes, mais qu'il appartenait au

Gouvernement de disposer, comme il l'entendait et dans l'intérêt du pays, des crédits que les Chambres lui auraient ouverts. Ces idées, soutenues par le comte Garnier, dans son rapport sur le budget de 1816, ne triomphèrent pas. « Si, disait M. Garnier, le droit d'accorder ou de refuser l'impôt paraît avoir toujours été réservé au peuple, on ne retrouve nulle part la moindre trace, le plus léger indice qui annonce la prétention d'examiner, de contrôler et de régler l'emploi des deniers... etc.» Et plus loin : « le consentement de l'impôt emporte nécessairement la libre disposition de son produit ».

Le rapporteur du budget de 1817, M. Roy, réfuta, dans son rapport à la Chambre des députés, les arguments soutenus l'année précédente par le comte Garnier devant la Chambre des pairs. « Le droit de voter librement l'impôt, dit M. Roy, est sans contredit la plus importante de vos attributions ; mais quelle est l'étendue de ce droit ? Et dans quelles limites doit-il être restreint ? N'auriez-vous que le droit de voter ou de refuser l'impôt sans avoir celui de vérifier, de fixer les dépenses et de surveiller l'emploi des deniers publics ?» La question ainsi posée le rapporteur conclut : « Les impôts et les subsides ne sont établis que pour les besoins de l'Etat et pour ses nécessités indispensables. La conséquence immédiate de ces principes, c'est que celui qui a le droit de voter l'impôt a nécessairement le droit d'examiner si cet impôt est demandé pour les nécessités de l'Etat, de vérifier ces nécessités..., de surveiller

l'emploi des fonds et de s'assurer s'ils n'ont pas été distraits de la destination pour laquelle seulement ils ont été accordés. »

La loi de finances du 25 mars 1817 sanctionna les conclusions du rapport de M. Roy. Aux termes de l'article 151 : « la dépense de chaque ministre ne pourra dorénavant dépasser le crédit en masse ouvert à chacun d'eux. » Les ministres restèrent, dans la limite des crédits ouverts, les maîtres absolus de la dépense ; la latitude qu'on leur laissait était donc encore très grande.

En 1827, il se produisit un fait remarquable; le gouvernement lui-même demanda qu'on restreignit sa liberté. L'ordonnance du 1er septembre de la même année décida qu'à l'avenir le budget des dépenses serait voté par sections de ministère.

L'autorité budgétaire ne se bornait plus à accorder à chaque ministre un crédit global, elle établissait des divisions dans ce crédit, des cloisons étanches interdisant tout virement d'une division dans une autre.

La loi du 29 janvier 1831 restreignit encore le pouvoir de disposition des ordonnateurs en établissant le vote par chapitre.

Ce régime dura jusqu'au second empire. Le gouvernement autoritaire de Napoléon III ne pouvait s'accommoder de l'immixtion de l'autorité budgétaire dans le service de la dépense. Avec le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 on revient au régime de 1817, c'est-à-dire au vote par ministère. Le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 nous ramena au régime de 1827 : au vote par sec-

tion. Mais, en allant au fond des choses, on peut relever deux différences : 1° en 1827, la liste des sections était établie par l'autorité budgétaire; en 1861, elle est fixée, *ne varietur*, par le sénatus consulte; 2° en 1861, le gouvernement reste libre de modifier la répartition en faisant des virements d'un chapitre à un autre, même de sections différentes. C'était la liberté pour le gouvernement de changer tout ce qu'avait fait l'autorité budgétaire.

Malgré ces apparences, le régime de 1861 ne différait donc pas de celui de 1852.

Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 consacre le vote par chapitres dont il arrête lui-même la liste, mais faculté était laissée au gouvernement de modifier cette séparation par des virements. Le vote par chapitre n'était donc qu'un leurre, et on peut dire que pendant toute la durée de l'Empire, le véritable régime fut celui du vote par ministère.

Le vote par chapitres *ne varietur*, c'est-à-dire sans virements, a été définitivement consacré par la loi du 16 septembre 1871. La question qui se pose ici est de savoir ce qu'on entend par « chapitre » en matière budgétaire. Le budget des dépenses de chaque ministère comprend des sections, des chapitres, des paragraphes, des articles. Le chapitre est donc une division établie par l'autorité budgétaire, toutefois ce mot n'est guère susceptible d'une définition précise.

Le décret du 31 mai 1862, reproduisant l'article 3 de la loi du 29 janvier 1831, dit bien (art. 56) : « Chaque chapitre ne contient que des services

corrélatifs et de même nature ». Mais on ne saurait déduire une définition de ce texte. D'ailleurs, les chapitres ne sont pas toujours établis conformément à la règle tracée par les articles précités. Nous définirons le chapitre avec M. Stourm : « une subdivision du budget des dépenses de chaque ministère plus étendue que le paragraphe et l'article, et comprenant des services corrélatifs et de même nature. »

Le chapitre, comme les autres subdivisions budgétaires, n'a donc qu'une valeur conventionnelle ; c'est ce qui explique pourquoi le nombre et l'étendue des chapitres ont si souvent varié. En 1831, ce nombre était de 164, il dépasse aujourd'hui 850 ; chaque chapitre représente une moyenne de quatre millions de francs. Cette progression doit être attribuée à l'accroissement des dépenses publiques et aux nombreuses propositions dues à l'initiative parlementaire ayant pour but de fortifier le contrôle du Parlement sur les dépenses, en exigeant un vote non plus seulement pour les chapitres, mais encore pour les articles et les paragraphes.

Il est certain que l'augmentation du nombre des chapitres a pour effet de circonscrire les limites dans lesquelles les ministres ont la faculté de se mouvoir dans l'intérieur de chacun d'eux et que la trop grande étendue du chapitre a quelquefois permis au Gouvernement de ne pas tenir compte du vote des Chambres ; mais on ne pourrait pousser trop loin le principe de la spécialité budgétaire et descendre jusqu'à l'article et encore moins jusqu'au paiement distinct. Ce serait sur-

charger le travail législatif, entraver l'action gouvernementale, annihiler le pouvoir ministériel et confier l'administration au Parlement. L'adoption d'un pareil régime augmenterait, d'autre part, les dépenses budgétaires, les administrations ayant la tendance bien connue d'épuiser complètement les crédits mis à leur disposition. Avec des subdivisions plus étendues, les administrations peuvent plus facilement balancer leurs insuffisances avec leurs excédents. La limite au-dessous de laquelle on ne saurait descendre existe, mais rien ne la précise ; elle doit être laissée à la sage appréciation du législateur.

b) *Deuxième Limitation.* — Cette limitation résulte, avons-nous dit, de la distribution mensuelle des fonds.

Les recettes ne se réalisent pas sur la surface du territoire dans la proportion exacte où les paiements deviennent nécessaires, aussi le service de la Trésorerie a été constitué de manière à assurer partout le service de la dépense, sans avoir égard au temps ni au lieu de la recette.

Cette indépendance de la dépense vis-à-vis de la recette a cependant des limites ; il y a des possibilités qui ne peuvent être dépassées, d'où la nécessité d'aménager les fonds.

Cet aménagement est réalisé chaque mois par un décret rendu sur le rapport du ministre des finances (art. 61 du décret du 31 mai 1862). A cet effet, chaque ministre demande tous les mois aux ordonnateurs sous ses ordres, le montant des sommes dont ils auront besoin pour leurs ordonnan-

cements dans le courant du mois suivant. Les chiffres sont centralisés dans chaque ministère et adressés au ministre des finances ; celui-ci centralise les demandes de ses collègues, y ajoute ses chiffres propres et soumet à la signature du chef de l'Etat le décret de distribution des fonds qui fait connaître à chaque ministre le montant des sommes qu'il pourra ordonnancer pendant le mois suivant.

III. — Formes et mécanisme de l'ordonnancement.

a). — *Formes de l'ordonnancement.* — Le décret du 31 mai 1862 distingue deux catégories d'ordonnances : les ordonnances de paiement et les ordonnances de délégation.

Les ordonnances de paiement, dit l'article 84, sont celles qui sont délivrées directement par les ministres au profit ou au nom d'un ou de plusieurs créanciers de l'Etat.

Cette formule doit être complétée à deux points de vue. On peut en effet concevoir une ordonnance émise non en faveur d'un ou plusieurs créanciers de l'Etat, mais au profit d'un intermédiaire (1) chargé de payer les créanciers et de reverser au payeur les quittances de ces créanciers.

Cette formule est encore incomplète en ce sens

(1) Cela se produit dans le service de paiement en régie, et dans celui de la solde.

qu'une ordonnance peut affecter un caractère de collectivité en ce qui concerne non seulement les créanciers, mais encore les payeurs et les chapitres d'imputation.

Les ordonnances de délégation (art. 84 du décret de 1862) sont : « Celles pour lesquelles les ministres autorisent les ordonnateurs secondaires à disposer d'une partie de leurs crédits par des mandats de paiement au nom d'un ou de plusieurs créanciers.

Cette définition est incomplète et pour les mêmes raisons que pour l'ordonnance de paiement. Il faut noter, toutefois, que les ordonnateurs délégués émettent non pas des ordonnances de paiement, mais des mandats individuels de paiement.

Comment sont libellées les ordonnances? Toute ordonnance énonce le ministère, l'année, la date, l'exercice, la section, le crédit, le chapitre du budget et, s'il y a lieu, l'article et le paragraphe sur lesquels elle est imputée.

Les ordonnances peuvent, en outre, être libellées pour dépense intégrale, paiements d'avance, pour acomptes et pour solde. (Décret du 3 avril 1869 sur la comptabilité du département de la Guerre, art. 139.)

L'ordonnance pour dépense intégrale se définit elle-même, elle n'a donc pas besoin d'être définie.

L'ordonnance pour avance est celle qui est émise non en faveur du créancier de l'Etat, mais au profit d'un intermédiaire chargé de payer les créanciers.

L'ordonnance pour acompte est délivrée pour un

service en cours d'exécution. Certains travaux, en particulier les travaux de construction, comportent une durée tellement longue qu'on ne saurait faire attendre le créancier de l'Etat jusqu'à achèvement complet. On procède alors à des liquidations et à des paiements partiels. Ces paiements partiels ne doivent pas, en principe, excéder les 5/6 du service déjà fait ; mais cette proportion peut être modifiée en Algérie et aux armées actives sur le pied de guerre, par une décision du ministre de la guerre ou par un arrêté du général commandant en chef, sans pouvoir toutefois excéder les 11/12 des droits constatés. Il peut également être délivré aux entrepreneurs des travaux du génie présentant un caractère urgent, des acomptes jusqu'à concurrence des 11/12 du service fait (art. 143 du décret du 3 avril 1869).

L'ordonnance pour solde comme l'ordonnance intégrale n'a pas besoin d'être définie.

La distinction entre les ordonnances pour solde et les ordonnances intégrales, d'une part, et les ordonnances d'acompte ou à titre d'avance d'autre part, est importante au point de vue juridique. Les deniers versés en vertu d'ordonnances de la première catégorie sont des deniers privés avec toutes les conséquences qui en découlent. Les deniers versés pour acomptes ou à titre d'avances demeurent virtuellement entre les mains de celui qui les reçoit des deniers publics avec toutes les conséquences que cette qualification comporte.

Il existe enfin une catégorie d'ordonnances ayant un caractère particulier et qu'on désigne

sous le nom « d'ordonnances de régularisation ». Ce sont, en particulier, celles auxquelles s'appliquent les crédits intitulés « frais de service et de négociation du Trésor ». Les dépenses imputables sur ces crédits ne sont pas soumises aux règles de droit commun.

Ainsi, en 1871, à la suite d'un emprunt destiné à couvrir les dépenses de la guerre, le gouvernement français avait pris l'engagement de faire payer à Londres, aux porteurs anglais, les coupons échus. On ne pouvait songer à porter à Londres l'argent nécessaire au paiement; on dût, par suite, acheter à Paris des traites sur Londres, les revendre sur cette dernière place et payer avec l'argent issu de cette opération. La dépense en résultant (frais de négociation et pertes provenant du change) ne pouvait être prévue à l'avance et par suite ordonnancée ; l'opération pouvait d'ailleurs donner lieu non à une dépense, mais à un bénéfice.

Dans ce cas particulier, le service fait est constaté par une commission administrative spéciale. Cette commission, composée de membres du Parlement et de hauts fonctionnaires, établit un procès-verbal qui donne lieu à une ordonnance de régularisation, laquelle, accompagnée des pièces qui ont servi à l'examen, libère le payeur vis-à-vis du juge des comptes.

b. — *Mécanisme de l'ordonnancement.* — Nous avons indiqué quelles sont les autorités investies du droit d'ordonnancer, les limites et les formes dans lesquelles ces autorités exercent ce droit; il convient d'examiner maintenant de quelle manière

les ordonnances de délégation et de paiement parviennent aux délégataires et aux créanciers.

Les ordonnances pouvant être collectives soit vis-à-vis des créanciers, soit vis-à-vis des payeurs, soit même en ce qui concerne les chapitres d'imputation, ne sauraient être adressées directement ni aux créanciers ni aux délégataires. Elles sont envoyées, en double expédition, au ministre des finances et centralisées à la direction du mouvement général des fonds, qui les examine au point de vue de la disponibilité des crédits sur lesquels elles sont imputées. Après examen, une expédition des ordonnances est renvoyée au ministre qui les a émises, après avoir été revêtues d'un visa certifiant la régularité de l'émission et la disponibilité des crédits correspondants ; l'autre expédition est gardée par la direction du mouvement général des fonds.

Cette vérification est confiée au ministre des finances, car seule l'administration centrale est à même de connaître à tout moment la situation exacte des crédits des divers chapitres du budget.

En matière de dépenses communales, cette vérification incombe au payeur, car le receveur municipal entre les mains de qui passent toutes les recettes et toutes les dépenses de la commune connaît à chaque instant la situation des crédits dont il peut disposer. Il ne saurait en être de même pour les dépenses de l'Etat, cela en raison de la multiplicité des agents préposés à leur paiement.

Un extrait pour chaque payeur est joint à l'or-

donnance de paiement ; cet extrait, visé par la direction du mouvement général des fonds, est envoyé aux payeurs tous les dix jours (1), accompagné d'un extrait dit « feuille d'autorisation de dizaine ».

Le Ministre des finances avise donc les payeurs des paiements qu'ils auront à effectuer ; c'est au ministre ordonnateur qu'incombe le soin d'avertir les créanciers ou les ordonateurs délégataires au moyen de lettres d'avis ou d'extraits.

Munis de leur lettre d'avis, les créanciers se présentent à la caisse du payeur. La détention de la lettre d'avis a sans doute une grande importance au point de vue de la certification de l'identité du porteur et de sa qualité pour donner valable quittance, mais le payeur doit s'assurer, par tel moyen qu'il jugera convenable, de l'identité de la personne qui se présentera pour recevoir le paiement ; la validité de la quittance étant la condition *sine qua non* du dégagement de sa responsabilité.

C'est au nom seul de l'auteur du service fait que le titre du paiement doit être établi ; l'ordonnateur, dans le libellé de ce titre, doit éviter toute substitution de sa responsabilité à celle du payeur qui, à cet égard, doit rester entière. Les mêmes règles sont suivies pour les titres de paiement émis par

---

(1) Il existe une particularité pour Paris. Les feuilles d'autorisation sont envoyées tous les jours et non tous les dix jours.

les ordonnateurs secondaires, sauf les différences ci-après :

1° Les titres de paiement émis prennent le nom de mandats ;

2° Les documents par lesquels certains ordonnateurs sous-délèguent à leurs subordonnés une partie des crédits mis à leur disposition s'appellent des états de répartition ;

3° Les mandats émis sont toujours individuels ;

4° Le créancier reçoit le mandat lui-même et non une lettre d'avis ;

5° La délégation indique le payeur unique à la caisse duquel devra se présenter le créancier.

IV. — Portée juridique de l'ordonnancement.

Qu'il émane de l'ordonnateur principal ou de l'ordonnateur secondaire, l'acte d'ordonnancement a toujours le même caractère ; il constitue l'acte qui libère le budget, c'est-à-dire qui éteint une dette du budget ou un droit mis à sa charge.

Pour éviter qu'une ordonnance dissimule un véritable cadeau, on a imaginé, en l'absence des responsabilités pécuniaires des ordonnateurs, de faire réagir sur leurs actes la responsabilité des payeurs; ceux-ci sont chargés d'examiner la validité des titres de paiement qui doivent avoir pour objet de libérer le service public. Ce contrôle des payeurs est sans doute limité, il n'en constitue pas moins une garantie très appréciable contre l'arbitraire des ordonnateurs.

C'est à ce contrôle des payeurs et aux divers

contrôles auxquels sont soumis les ordonnateurs des dépenses publiques que nous allons consacrer la section suivante.

SECTION III

Contrôle de l'Ordonnançement.

Dans un État parlementaire, le pouvoir législatif seul, a en principe un droit de contrôle sur les ordonnateurs.

Les ministres ou ordonnateurs principaux sont responsables de leurs actes devant le Parlement ; la responsabilité des ordonnateurs secondaires se confond avec celle des ministres, chefs de l'administration, et ne peut être dégagée que par les Chambres. Or, le pouvoir législatif ne peut exercer lui-même tout ce contrôle ; il s'adjoint des auxiliaires qui agissent en son nom et pour son compte.

Le contrôle de l'ordonnancement se présente, en France, sous un double aspect : il est préalable, c'est-à-dire qu'il s'exerce pendant la période d'exécution du budget ; une fois l'exercice clos, il s'exerce *a posteriori* et devient répressif ; le contrôle préalable est du ressort de l'administration, le contrôle postérieur est du ressort du pouvoir législatif.

I. — Contrôle de l'administration.

Avant d'aborder l'étude du contrôle de l'administration, nous dirons quelques mots d'un con-

trôle qui, dans la mise en œuvre du contrôle administratif des ordonnateurs, constitue le premier échelon ; nous voulons parler du contrôle des payeurs.

Contrôle des payeurs. — Il y a deux façons de concevoir le rôle du comptable. La première, la conception simple dans laquelle le comptable n'est qu'un caissier ayant à justifier la sortie des fonds de sa caisse en produisant des quittances qui libèrent le trésor ; la deuxième, conception savante, dans laquelle le comptable est un payeur, au sens juridique du mot, ayant à justifier non seulement de la validité du paiement, mais encore de sa légitimité.

C'est cette dernière solution qui a été adoptée.

Il ne suffit pas au payeur de reconnaître l'identité de la partie prenante ; il doit, avant d'ouvrir sa caisse, vérifier si les crédits mis à sa disposition n'ont pas été franchis et si les pièces justificatives de la dépense, arrêtées par des nomenclatures dressées *a priori* par chaque département ministériel et produites à l'appui du mandat, sont conformes au libellé du titre de paiement.

Si l'une de ces conditions n'est pas remplie, le payeur a le droit de fermer sa caisse (1). Ce fait

(1) Il est une catégorie de dépenses pour lesquelles aucune pièce justificative n'est fournie au payeur, ce sont les dépenses faites sur les fonds secrets. Ces fonds sont mis à la disposition des ministres, et en particulier des ministres de l'intérieur et de la guerre pour rémunérer certains services rendus par la police au point de vue de

pourrait constituer un danger sérieux pour le fonctionnement du service public; pour éviter les à coups dans la marche du service et aussi les conflits avec les administrateurs, on a imaginé une espèce de soupape de sûreté : la réquisition.

Certaines entreprises, longues et coûteuses, exigent des à-comptes sans le paiement desquels l'entrepreneur devra, faute d'argent, interrompre le travail. On ne saurait, dans des cas semblables, attendre que toutes les pièces justificatives soient réunies ou bien que toutes les difficultés soulevées à leur sujet aient reçu une solution.

L'ordonnateur écartera alors la nomenclature qui ne représente d'ailleurs qu'une règle que l'administration s'est elle-même tracée sans que le seul texte législatif sur la matière, l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807 le lui impose (1);

---

la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat. Les crédits sont ordonnancés en bloc par les ministres au nom de l'agent comptable de leur administration; les noms des parties prenantes doivent rester inconnus. L'emploi des fonds secrets échappe à tout contrôle; les ministres ordonnateurs sont toutefois tenus de rendre compte de cet emploi au chef de l'État.

(1) Sous l'ancien régime, les pièces justificatives produites à l'appui de la dépense étaient celles que les payeurs jugeaient nécessaires ; avec la loi du 16 septembre 1807, celles que l'ordonnateur avait prescrit d'y joindre.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 a décidé que les pièces justificatives à l'appui de la dépense sont arrêtées *a priori* par des nomenclatures dressées par chaque dépar-

mais il ne peut sortir de la nomenclature que par une procédure empreinte de solennité. la procédure de la réquisition, dont le détail se trouve contenu dans l'article 15 de l'ordonnance du 14 septembre 1822.

L'ordonnateur donne l'ordre écrit au payeur d'avoir à procéder au paiement ; cette réquisition supprime évidemment toute contradiction entre l'administrateur et le payeur ; mais l'administrateur qui en ferait trop souvent usage s'exposerait aux critiques du juge des comptes.

Le payeur n'est pas toujours obligé de s'incliner immédiatement devant la réquisition de l'ordonnateur. Dans les cas d'indisponibilité des crédits ou de non justification du service fait, il en appelle au ministre des finances qui, à son tour, se concerte immédiatement avec le chef du département ministériel auquel ressortit la dépense ; si ce dernier approuve l'acte de l'ordonnateur délégué et s'il endosse la responsabilité de cet acte, le payeur doit obtempérer à sa réquisition (1).

---

tement ministériel. Ces nomenclatures étant établies par les ministres, on ne pouvait en décider autrement sans violer la loi de 1807 qui n'a pas été abrogée.

(1) Même en l'absence de crédits, le payeur doit obéir à la réquisition de l'ordonnateur secondaire quand il s'agit de mandats délivrés pour le paiement de la solde et celui de l'indemnité représentative de viande (art. 92 du décret du 31 mai 1862 et 128 du décret du 3 avril 1869 sur la comptabilité du département de la guerre).

Aux armées, les payeurs peuvent refuser d'ouvrir leur caisse lorsque les pièces produites à l'appui de la dépense

Le contrôle des payeurs a un champ d'action trop limité; il ne suffit pas de vérifier la régularité des paiements ; il importe surtout d'assujettir les opérations des ordonnateurs à un contrôle préalable qui s'exercera au moment de l'émission de l'ordonnance de paiement. Ce contrôle est dévolu à l'administration supérieure ; nous allons en examiner le fonctionnement.

Contrôle de l'Administration supérieure. — Le contrôle de l'administration supérieure s'exerce dans deux directions parallèles : sur les ordonnancements et sur les engagements de dépenses ; nous avons déjà étudié le contrôle de l'engagement, il nous reste à étudier celui de l'ordonnancement.

Le contrôle préalable de l'ordonnancement est actionné en France par trois organes principaux : la comptabilité centrale de chaque ministère, la direction du mouvement des fonds et la direction de la comptabilité publique.

Il existe dans chaque ministère un service central de comptabilité créé conformément à l'arti-

ne leur paraissent pas la justifier d'une façon suffisante, mais ils doivent s'incliner devant la réquisition écrite de l'ordonnateur. Dans les cas où cette réquisition a pour objet de faire acquitter une dépense sans qu'il y ait justification du service fait ou de faire effectuer un paiement suspendu pour des motifs touchant à la validité de la quittance, les payeurs ne doivent obtempérer que sur l'ordre écrit du commandant en chef. (Article 182 *bis* du décret du 3 avril 1869.)

cle 296 du décret du 31 mai 1862. Ce service a la double mission de veiller à l'engagement de la dépense et de préparer les comptes d'exercice que les ministres sont tenus de présenter au Parlement, au sujet desquels la Cour des Comptes rend ses déclarations générales de conformité.

Toutes les opérations de liquidation, d'ordonnancement et de paiement sont enregistrées au jour le jour sur un livre journal et sur un grand-livre. Une colonne du grand-livre fait ressortir le montant des crédits législatifs par chapitre ; le ministre peut donc, par un simple examen, connaître au moment où il émet une ordonnance, s'il existe des disponibilités suffisantes pour y faire face ; sa responsabilité est de la sorte sauvegardée.

Là ne s'arrête pas le rôle joué par le service de la comptabilité. Tous les mois, les ordonnateurs sont tenus d'adresser à leur ministère respectif l'état des sommes dont la délégation leur a été consentie ainsi que le montant des mandats émis et des paiements effectués ; l'examen de cet état permet au ministre de contrôler les actes des ordonnateurs délégués.

Ce contrôle exercé par chaque ministre sur lui-même et sur ses subordonnés serait insuffisant si une ordonnance pouvait faire ouvrir la caisse du Trésor sans autre formalité préalable. « Tout paiement, a dit Mollien, exige le concours de deux ministres dont l'un ordonne et l'autre prépare les moyens », le contrôle individuel du ministre ordonnateur doit donc être complété par celui du ministre des finances, gardien suprême du budget.

Dans certains pays, et en particulier en Angleterre, le ministre des finances a, financièrement parlant, une prééminence sur ses collègues ; il n'en est pas de même en France ; les principes du régime parlementaire s'y opposent et chaque ministre est responsable des ordonnances qu'il émet ; toutefois, le ministre des finances ne doit pas s'incliner sans mot dire devant les ordres de paiement émanés de ses collègues. La loi lui fait un devoir de veiller à ce que les crédits législatifs ne soient pas dépassés ; car, si les ministres sont responsables des ordonnances qu'ils délivrent, le ministre des finances est responsable des paiements qu'il autorise ; il doit donc avoir le droit, il a, dans tous les cas, le devoir d'examiner et de contrôler les actes qui peuvent mettre sa responsabilité en jeu.

Le contrôle du ministre des finances sur les actes de ses collègues est exercé par la direction du mouvement général des fonds. Cette direction a pour mission de centraliser au ministère des finances les ordonnances émises par les ministres, de les examiner au point de vue de la régularité et de la disponibilité des crédits sur lesquels elles sont imputées. Si une des conditions nécessaires à l'émission fait défaut, la direction refuse son visa et ce refus met un obstacle absolu au paiement de l'ordonnance.

Le contrôle exercé par la direction du mouvement général des fonds affecte donc, au plus haut point, un caractère préalable.

Le contrôle de l'ordonnancement, tel qu'il

fonctionne en France, remplit sa mission d'une façon satisfaisante. L'examen des rapports annuels de la Cour des Comptes démontre que son action préventive est rarement mise en défaut. Les irrégularités peu nombreuses qui éludent sa vigilance, n'échappent d'ailleurs pas à la vérification postérieure du Tribunal des Comptes. Par ses résultats, autant que par sa simplicité théorique et sa parfaite concordance avec le principe de la séparation des pouvoirs, cette branche du contrôle préventif n'appelle aucune réforme.

II. — Contrôle législatif.

Le contrôle législatif est un contrôle *a posteriori* ou répressif; il s'exerce chez nous par la discussion et le vote de la loi de règlement, désignée aussi sous le nom de loi des comptes. L'exercice une fois clos, chaque ministre doit rendre compte au Parlement des opérations auxquelles a donné lieu l'exécution du budget et obtenir une sorte de « bill d'indemnité. »

Le contrôle du Parlement ne saurait être efficace que s'il s'appuie sur une comparaison minutieuse des comptes individuels des comptables avec ceux des ordonnateurs ; la concordance des uns et des autres permettra seule au législateur de vérifier l'exactitude des comptes ministériels. Nos Assemblées politiques n'ont ni l'aptitude ni le temps de se livrer à la vérification des 5.000 comptabilités rendues annuellement par les comptables de l'Etat et des 40.000.000 de pièces que ces comptabilités

comportent. Cette ingérence porterait en outre atteinte au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Nous savons, en effet, que les comptables ne peuvent sortir que par un véritable jugement de la situation litigieuse dans laquelle leur gestion les a placés ; les Chambres ne sont pas compétentes pour rendre les arrêts de quitus, de débet ou d'avance ; elles ne le sont pas davantage pour ordonner la main-levée des inscriptions hypothécaires prises contre eux à titre de garantie.

L'ingérence du pouvoir législatif dans l'examen des comptes individuels des comptables se heurte donc à des empêchements d'ordre matériel aussi bien que d'ordre constitutionnel. L'adjonction au Parlement d'un auxiliaire, d'ailleurs tout indiqué, le juge des comptes, a permis de tourner la difficulté.

Contrôle de la Cour des Comptes. — Le Tribunal des Comptes prépare, par la vérification des comptabilités individuelles, les éléments du contrôle qui appartient au Parlement, vis-à-vis des ministres ordonnateurs ; le rapprochement des comptes des ordonnateurs de ceux des comptables lui permet, d'autre part, de s'assurer que les ministres ont scrupuleusement observé les règles que leur trace l'acte budgétaire.

La Cour pourrait difficilement procéder, *ex abrupto,* à ce travail de vérification et de rapprochement ; pour lui faciliter sa tâche, l'administration centralise les écritures, soumet à une vérification préalable les comptes des comptables, s'assure que les pièces justificatives sont mises à

l'appui de chaque opération ; elle prépare enfin, par classes de comptable, des résumés qui lui permettent de vérifier par la gestion des comptables, celle des ordonnateurs. Ce travail de première main de l'administration tend à l'établissement et à la production des comptes généraux que les ministres doivent soumettre chaque année au Parlement à l'appui du projet de loi de règlement. Ces comptes ministériels, établis conformément aux articles 160 et suivants du décret du 31 mai 1862, sont au nombre de trois : 1° Les comptes définitifs des dépenses; 2° Le compte définitif des recettes; 3° Le compte général de l'administration des finances. Les deux premiers sont des comptes d'exercice, le dernier est un compte de gestion.

Les comptes définitifs des dépenses sont dressés par chaque ministère et font ressortir, en les comparant aux crédits ouverts, les ordonnances émises et les paiements effectués.

Le compte définitif des recettes est établi par le ministre des finances ; il comprend le relevé de toutes les recettes et dépenses effectuées au profit du Trésor.

Le compte général des finances, œuvre du ministre des finances, met en présence les comptes des ministres et les comptes individuels des comptables dont il est le fidèle résumé ; il embrasse, en les opposant aux prévisions budgétaires, toutes les opérations de recette et de dépense qui se sont produites au cours de l'année écoulée et dont le détail figure dans les comptes définitifs des dépenses dressés dans chaque département ministériel, et dans le compte définitif des recettes.

Ce compte général comprend deux sections faisant ressortir, l'une le mouvement annuel des produits de l'impôt, l'autre celui des dépenses.

Dans la section des dépenses figurent les droits consentis aux créanciers, les paiements effectués d'après les ordonnances et les restes à payer sur dépenses liquidées.

La section des recettes, intitulée « comptes des budgets » retrace toutes les phases de l'évolution budgétaire, depuis le vote du budget jusqu'à la période extrême de son exécution.

Le compte général des finances renferme, avons-nous dit, l'énumération quotidienne des faits de recette et de dépense qui se sont succédé au cours de l'année ; ces opérations peuvent appartenir à deux exercices financiers différents ; comment déterminer le bilan de chaque exercice ? L'ordonnance de ce document facilite cette détermination en faisant nettement apparaître l'exercice auquel chaque opération se rattache. On peut, en rapprochant les comptes généraux de deux années consécutives, remonter du compte de gestion annuelle au compte d'exercice des ministres ordonnateurs et, par suite, en vérifier l'exactitude.

Aux termes de la loi de finances du 25 janvier 1889, les comptes ministériels doivent être présentés aux Chambres en même temps que le projet de loi de règlement, au plus tard à l'ouverture de la session ordinaire qui suit la clôture de de l'exercice. Le Parlement devrait donc être saisi au mois de janvier 1903 de l'examen du projet de loi de règlement et des comptes ministériels de l'exercice 1901.

Les comptes ministériels et le compte général des finances qui en est la synthèse, fournissent au Parlement tous les éléments du projet de loi de règlement soumis à sa délibération, mais il importe que l'exactitude de ces documents, base et point de départ de son contrôle, soit corroborée par un témoignage autre que celui de l'administration ; cette attestation lui est donnée par une commission dite de vérification des comptes ministériels, composée de neuf membres choisis dans le Parlement, le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes et nommés par le chef de l'Etat. Cette commission créée par l'ordonnance du 10 décembre 1823 (1), arrête au 31 décembre le journal et le grand-livre de la comptabilité générale des finances et en compare les résultats avec le compte général et le compte des dépenses des ministères ; elle constate s'il y a concordance entre les écritures centralisées au ministère des finances et les écritures tenues dans les autres ministères. Elle vérifie en outre : 1° les livres et registres tenus à la direction de la dette inscrite qui établissent le chiffre des rentes et pensions et des cautionnements à rembourser ; 2° les états sommaires des débets et créances dont le remboursement doit

(1) Aux termes de l'ordonnance du 10 décembre 1823, la commission de vérification ne comprenait aucun membre du Parlement. Une ordonnance du 8 décembre 1830 a introduit dans cette commission des membres des deux Chambres.

être effectué par l'agent judiciaire du Trésor ; 3° elle examine les comptes généraux des matières de chaque ministère (article 191 et suivants du décret du 31 mai 1862). Quand ses travaux sont terminés, elle transmet au ministre des finances et aux deux Chambres le procès-verbal de ses vérifications.

Au contrôle superficiel de la commission de vérification, succède l'examen minutieux et approfondi de la Cour des Comptes ; les résultats de cet examen sont portés à la connaissance des Chambres et par suite du pays, tant par les déclarations générales de conformité que par le rapport public qui leur fait suite.

La Cour des Comptes est investie de deux missions distinctes : l'une de juridiction, l'autre de contrôle ; elle juge les comptes de gestion des comptables et contrôle les actes budgétaires des ministres ordonnateurs. Son pouvoir de juridiction se manifeste par de véritables arrêts ; son droit de contrôle, par ses déclarations générales de conformité et son rapport public annuel. Ce droit de contrôle sur les ministres se réduit à opposer à leurs comptes généraux les comptes individuels des comptables et à vérifier les premiers par les seconds. C'est une ingénieuse application du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur de celles de comptable ; ces deux catégories de mandataires sont des adversaires irréductibles, on peut donc tenir pour exacts les actes sur lesquels leurs témoignages concordent.

Le Tribunal des Comptes, avons-nous dit, notifie

le résultat de ses travaux aux Chambres et au pays par ses déclarations de conformité et son rapport annuel. Les déclarations de conformité sont au nombre de deux : l'une relative aux opérations de l'année, correspond au compte général des finances ; l'autre, relative aux opérations de l'exercice, correspond aux comptes des ministres ordonnateurs. La déclaration générale d'année, qui précède de quelques mois la déclaration sur l'exercice, atteste la concordance entre les comptes individuels des comptables et le compte général des finances qui en est la récapitulation. La déclaration générale d'exercice certifie la conformité, d'une part entre les arrêts individuels rendus sur la gestion des comptables, d'autre part, le compte définitif des recettes et les comptes définitifs des dépenses.

Le Parlement peut tenir pour exacts et sincères des comptes vérifiés d'abord au point du vue intrinsèque, puis soumis à la double comparaison que nous venons d'indiquer.

Pour se livrer à ce travail de contrôle, la Cour a un délai qui lui est imparti par la loi. Ce délai, d'abord fixé au 1er septembre de l'année qui suivait la clôture de l'exercice, a été ramené au 1er mai, par la loi de finances du 25 janvier 1889.

En dehors de la déclaration générale d'exercice, le contrôle de la Cour des Comptes se manifeste sur les ordonnateurs par un rapport public adressé au chef de l'Etat. Ce rapport, imprimé et distribué aux Chambres, a une très grande importance ; il est, pour nous servir d'une expression de M. le

sénateur Boulanger, « comme la continuation des mercuriales de nos anciennes Chambres des Comptes, qui ont causé tant d'impatience à l'autorité monarchique et qui étaient comme le refuge des libertés populaires ».

La Cour expose dans ce rapport le résultat de ses travaux, ses idées de réformes, ses vues d'améliorations; elle y signale les infractions aux règles budgétaires sur lesquelles elle désire appeler plus particulièrement l'attention du législateur ; les infractions légères sont relatées dans des tableaux joints aux déclarations de conformité. Avant d'être distribué au Parlement, le rapport annuel est communiqué aux ministres ; les administrations intéressées l'annotent de leurs réponses ; ces réponses sont, aux termes l'art. 447 du décret du 31 mai 1862, reproduites dans la seconde partie du volume. Les observations de la Cour des Comptes produisent toujours un résultat utile, car les administrations en prennent bonne note et s'y conforment pour l'avenir. Déclarations de conformité et rapport doivent être distribués aux Chambres avant le 1er novembre de l'année consécutive à la clôture de l'exercice (loi du 14 avril 1896) ; les Chambres sont donc saisies des documents de la Cour à une époque presque contemporaine des faits qui ont motivé la dépense.

L'œuvre de la Cour achevée, le contrôle budgétaire entre dans sa dernière phase. Le ministre des finances dépose sur le bureau de la Chambre le projet de loi de règlement, et met à l'appui :

le compte général des finances, les comptes ministériels, les déclarations générales de conformité, le rapport public annuel. Accompagné de ces documents, le projet de loi est examiné par une commission spéciale composée de 33 membres. Sur le rapport de cette commission, la Chambre vote, après discussion, le chiffre définitif des recettes et dépenses de l'exercice.

Le projet voté par la Chambre est envoyé au Sénat où la même procédure est suivie. La loi de règlement définitif du budget, ou loi des comptes, est ensuite promulguée en la forme ordinaire, par le Président de la République.

Le contrôle législatif ne peut avoir de l'efficacité que tout autant qu'il se produit à une époque voisine des faits ; s'il s'exerce à une époque trop éloignée, les ministères se sont renouvelés, les législatures se sont succédé, les auteurs des irrégularités signalées ont quitté le pouvoir, le souvenir des abus s'est affaibli, le contrôle est dépourvu de sanction ou du moins cette sanction devient tout à fait illusoire.

L'exactitude avec laquelle la loi des comptes fut discutée et votée sous la monarchie parlementaire commença à s'altérer à partir de 1861. Depuis 1870, les lois de règlement sont discutées et votées sept, huit et neuf ans après la clôture de l'exercice auquel elles se rapportent. Ces retards ne peuvent être attribués qu'à la Chambre des députés ; le Tribunal des Comptes a achevé son œuvre avant les délais qui lui sont impartis et le projet de règlement est, depuis la mise en application de la

loi du 25 janvier 1889, déposé sur le bureau de la Chambre dans les premiers jours de la session ordinaire qui suit la clôture de l'exercice.

En dehors des inconvénients déjà signalés, ces retards entraînent des conséquences fâcheuses. Les Chambres se désintéressent de plus en plus de l'examen d'une loi qui nous apparaît comme la plus haute expression du contrôle financier, elles la votent sans discussion et en quelques heures, se contentant d'homologuer les comptes ministériels, au lieu de tirer de ces comptes pour l'avenir, des enseignements qui leur serviraient de guide dans l'établissement des projets de réformes financières.

Il nous reste, et c'est par là que nous terminerons, à examiner une question que nous avons réservée au cours de notre travail, et qui est étroitement liée à celle du contrôle préventif des dépenses : c'est la question de la responsabilité civile des ordonnateurs.

CHAPITRE IV

De la responsabilité civile des ordonnateurs au cas d'infractions budgétaires.

SECTION I.

Responsabilité encourue par les ordonnateurs principaux.

I. Principe de cette responsabilité. — Son manque de sanction.

La force préventive du contrôle serait considérablement augmentée si les irrégularités budgétaires commises par les ministres comportaient une sanction ; cette sanction fait malheureusement défaut dans notre pays.

Les lois constitutionnelles des 25 février et 16 juillet 1875 consacrent la responsabilité politique et criminelle des ministres. La première a pour sanction un vote de blâme de la Chambre à la suite duquel le ministre blâmé, pour se conformer aux usages parlementaires, abandonne le pouvoir ; la seconde se traduit par la mise en accusation des ministres devant le Sénat. Ajoutons que, indé-

pendamment de cette responsabilité qui leur est spéciale, les ministres encourent la responsabilité pénale de droit commun prononcée contre les fonctionnaires qui font un abus criminel de l'autorité dont ils sont investis.

La responsabilité que nous allons envisager est celle du ministre qui ordonne des dépenses non autorisées par le budget, qui dépasse les crédits législatifs, qui en un mot, contrevient aux lois sur la comptabilité publique et porte atteinte aux finances de l'État. Dans toutes ces hypothèses où un dommage a été causé, sans connexité aucune avec le crime de concussion ou de prévarication, il ne peut être question ni de responsabilité politique, ni de responsabilité criminelle ; la faute du ministre ne peut entraîner qu'une réparation civile ou pécuniaire, une action en dommages-intérêts envers le Trésor.

Le principe de cette responsabilité civile est inscrit dans toutes nos Constitutions ou se dégage implicitement des textes.

Un décret de la Constituante du 13 juillet 1789 déclare les ministres « responsables de toute entreprise contraire aux lois de la nation et aux décrets de l'Assemblée. »

La Constitution du 3 septembre 1791 consacre cette responsabilité en des termes plus précis ; elle rend les ministres responsables de « toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département » ; et, elle ajoute qu'en « aucun cas, l'ordre du Roi, verbal ou écrit, ne peut soustraire un ministre à sa responsabilité. »

Allant plus loin dans cette voie, la Constitution de l'an III punit des peines édictées contre la forfaiture les commissaires du Trésor qui ont autorisé le paiement d'une ordonnance irrégulière.

Tous ces textes sont muets sur les conditions dans lesquelles cette responsabilité pécuniaire sera encourue et sur la procédure à suivre pour exercer les poursuites.

La Constitution de l'an VIII, le *sénatus-consulte* du 28 floréal an XI ne sont pas plus explicites.

Il faut arriver à la Restauration pour rencontrer une disposition formelle sur la question de la responsabilité budgétaire des ministres. Les articles 151 et 152 de la loi de finances du 25 mars 1817 stipulent que les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité, dépenser au-delà des crédits qui leur sont ouverts et que le ministre des finances ne peut, sous la même responsabilité, autoriser les paiements qui excèdent les crédits législatifs, sauf dans les cas extraordinaires et urgents, et en vertu d'une ordonnance du Roi.

L'article 9 de la loi du 15 mai 1850 sanctionne en ces termes cette prohibition : « aucune dépense ne pourra être ordonnancée ni liquidée sans qu'un crédit préalable soit ouvert par une loi. Toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge personnelle du ministre contrevenant. »

Le décret du 31 mai 1862, dans ses articles 41 et 42, a retenu ces prescriptions :

Article 41 : Les ministres ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au-delà des crédits ouverts à chacun d'eux.

Article 42 : Le ministre des finances ne peut, sous sa responsabilité, autoriser les paiements excédant les crédits ouverts à chaque ministère.

La Constitution du 4 novembre 1848 (article 48), autorise l'Assemblée Nationale à renvoyer suivant les circonstances, le ministre inculpé, soit devant la Haute-Cour de justice, soit devant les tribunaux ordinaires pour les réparations civiles.

Cette disposition, qui d'ailleurs n'a jamais reçu aucune application, semblait s'appliquer à tous les cas de responsabilité y compris les cas de responsabité budgétaire prévus par la loi du 25 mars 1817.

La Constitution de 1848 est abrogée et celle de 1875 est muette sur cette question. Les articles 6 et 12 des lois constitutionnelles des 25 février et 16 juillet 1875, ont trait à la responsabilité politique et criminelle des ministres ; on ne saurait les étendre aux cas de responsabilité budgétaire.

Si la Constitution de 1848 a été abrogée, les textes antérieurs consacrant le principe de la responsabilité civile des ministres sont toujours en vigueur ; cette responsabilité existe donc en principe ; mais le législateur est muet sur la juridiction qui, le cas échéant, serait appelée à l'appliquer. Cette absence de juridiction et par suite de sanction, réduit à un simple droit de remontrance le pouvoir qu'a le Parlement sur les ordonnateurs qui ont méconnu la loi budgétaire. Cette question de juridiction constitue un des problèmes les plus graves et les plus complexes qui puissent se poser, car il touche à l'un des principes fonda-

mentaux de notre droit public : au principe de la séparation des pouvoirs.

On se trouve en présence de trois juridictions : le Sénat, la juridiction administrative et la juridiction civile. A laquelle de ces trois juridictions, pourra-t-on attribuer la connaissance des infractions budgétaires commises par les ministres ordonnateurs ?

Serait-ce au Sénat ?

Cette solution éviterait tout conflit entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif, mais le Sénat n'est compétent pour juger les ministres que dans un cas strictement délimité, celui où, constitué en Haute-Cour de justice, il se trouve en présence d'un ministre accusé de crime de concussion. Rien ne s'oppose à ce que le Sénat se prononce sur une action civile de l'Etat accessoire au procès criminel porté devant lui ; c'est là le sentiment unanime des auteurs (1). Mais, en dehors de cette hypothèse toute spéciale et s'il n'y a pas eu acte criminel à l'origine, le Sénat est incompétent pour engager pécuniairement, par une décision de justice, la responsabilité des ministres convaincus d'avoir dépassé les crédits mis à leur disposition ou d'avoir commis tout autre acte analogue.

Serait-ce à la juridiction administrative ?

Ici le problème se complique encore, quel sera

(1) Esmein, Rossi, Jacquelin, Laferrière, etc.

de la Cour des Comptes ou du Conseil d'Etat le tribunal compétent ?

Nous savons que la loi du 16 septembre 1807 défend formellement à la Cour des Comptes de s'attribuer juridiction sur les ordonnateurs. Alors qu'elle constitue une véritable juridiction vis-à-vis des comptables contre lesquels elle prononce des sentences ayant force exécutoire, elle n'a sur les ordonnateurs qu'un simple pouvoir de contrôle qui se manifeste par ses déclarations générales de conformité et son rapport public annuel.

Doit-on regretter que son rôle se borne là et serait-il désirable qu'elle fût appelée à se prononcer judiciairement sur la gestion des ordonnateurs ? M. Leroy-Beaulieu estime qu'il y a là, dans notre droit financier, une lacune déplorable et voudrait que l'on modifiât la législation sur ce point. Il pense qu'il serait très facile d'étendre la juridiction de la Cour des Comptes aux ordonnanateurs « sans confondre les pouvoirs ni jeter le trouble dans l'administration ».

M. Laferrière semble professer la même opinion : « La Cour des Comptes serait la juridiction la mieux placée pour apprécier les cas spéciaux de responsabilité prévus par les lois de 1817 et 1850.

A notre avis, le rôle juridictionnel de la Cour des Comptes doit se borner au jugement des comptables. Ce tribunal est chargé de signaler au pouvoir législatif les fautes financières des ministres, il ne saurait être en même temps appelé à les juger.

On ne saurait songer davantage à porter une affaire de cette nature devant le Conseil d'Etat. En effet, pour que cette juridiction soit valablement saisie, il faudrait que le litige soit un acte administratif de puissance publique. Or, ici, quelle est la cause du litige ? Quelle est, en somme, l'origine du procès intenté au ministre ? C'est uniquement le fait de la faute personnelle qu'il a commise en dépensant les deniers de l'Etat d'une manière illégale et préjudiciable pour le Trésor public.

Le Conseil d'Etat ne pourrait intervenir que si un ministre coupable attaquait devant lui un arrêté de débet ou une contrainte administrative décernée contre lui par le ministre des finances. Or, il est de principe, dit M. Laferrière, que de pareilles décisions administratives ne peuvent être rendues que contre « les comptables, entrepreneurs, fournisseurs et autres personnes nanties de deniers publics, mais non contre les ordonnateurs, les administrateurs ayant causé un dommage à l'Etat par des fautes de leur gestion ». La jurisprudence du Conseil d'Etat est formelle en ce sens, les sections du contentieux et des finances ont formulé sur ce point de véritables avis de doctrine.

La compétence administrative est donc à rejeter.

Serait-ce à la juridiction civile ? — D'après MM. Boucard et Jèze (1), la compétence de cette

(1) Science des finances éd. 1902. p. 1368 et suiv.

juridiction est tellement normale qu'elle s'impose en l'absence de tout texte formel et aussi de tout motif pour l'écarter. Les ministres, dans le cas d'irrégularités graves, ou de dépenses engagées sans crédits ou au-delà des crédits se produisant dans des circonstances particulières, devraient être traités comme un fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, a commis une faute lourde, et être tenus personnellement du préjudice causé au Trésor ; le fait devrait dans ce cas être considéré non plus comme administratif, mais comme personnel à l'agent.

« La procédure, disent ces auteurs, est pleine de ressources. Devant le tribunal judiciaire saisi de la poursuite en réparation civile, le préfet élèvera le conflit. Ainsi le Tribunal des conflits sera appelé à examiner s'il y a eu fait personnel du ministre. L'affaire une fois tranchée dans le sens de l'affirmative, il sera bien certain que l'acte n'est pas administratif ; le tribunal civil statuera sur la condamnation. »

Nous ne partageons pas cette opinion. Pour nous, la compétence de la juridiction civile doit être écartée comme contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

Deux lois, l'une du 16-24 août 1790 (art. 13) et l'autre du 26 fructidor an III, dont les dispositions n'ont pas été abrogées, interdisent aux tribunaux judiciaires de statuer sur les actes gouvernementaux quand ils ont été accomplis par un fonctionnaire, régulièrement et dans l'exercice de ses fonctions ; de plus, les dépassements de crédits

et autres actes violant la loi budgétaire ne sont pas des fautes de droit commun ; leur caractère est purement administratif, ils doivent, par suite, échapper aux tribunaux ordinaires.

Le problème n'est donc pas encore résolu, il n'est cependant pas insoluble ; il suffirait, pour le résoudre, qu'une loi déterminât une juridiction compétente pour juger les ministres qui ont sciemment violé l'acte budgétaire.

II. — Propositions faites pour mettre cette responsabilité en jeu.

Le Parlement s'est, à diverses reprises, préoccupé de cette situation. Les propositions faites sur la matière n'ont jamais pu aboutir, soit parce qu'elles avaient pour résultat de renfermer la responsabilité des ministres dans des limites trop étroites, soit parce qu'elles portaient atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

Les tentatives faites en 1829 et 1833 étaient restées infructueuses. En 1835, M. Sauzet, rapporteur d'une commission chargée d'étudier le projet de loi tendant à organiser l'exercice de l'action publique contre les ministres coupables de prévarication, proposa d'assimiler à la prévarication, le fait par un ministre d'ordonner des dépenses sans crédits, au mépris de la loi du budget : « Nous n'avons pas voulu, disait-il, laisser le Trésor à la discrétion des ministres ; quand, par une impardonnable légèreté ou une coupable affectation, le

ministre se sera fait un jeu de désobéir à la loi et de dépasser les crédits, il sera libre à la Chambre de voir dans la violation de la loi de finances les caractères d'une prévarication ».

La Chambre des pairs refusa d'approuver les propositions exagérées du rapporteur et la question fut une fois de plus ajournée. Elle a été reprise à une époque relativement récente et à l'occasion de faits qui méritent d'être rappelés.

En 1875, M. Caillaux, alors ministre des travaux publics, proposa d'assurer une installation convenable à la Cour des Comptes réléguée dans des locaux exigus du Palais-Royal depuis l'incendie, sous la Commune, de son palais du Quai d'Orsay.

Deux projets étaient en présence : l'un consistait à relever les ruines du quai d'Orsay pour y réinstaller la Cour; l'autre à affecter à cette installation le pavillon de Marsan, au Louvre. Les frais du premier projet étaient évalués à 8.000.000 de francs; M. Caillaux déclara à la Chambre que le second nécessiterait une dépense de 2 millions et demi tout au plus; ce projet fut adopté. L'erreur du ministre avait été grossière, car, en 1878, l'administration s'aperçut que la réalisation de ce deuxième projet nécessiterait une somme supérieure à 11.000.000 et dut demander de nouveaux crédits. La Chambre constata que cette erreur n'aurait pu être commise si le ministre s'était conformé aux règlements en matière de travaux publics, et vota le 28 juillet 1881 la résolution suivante : « Vu l'article 6 de la loi constitu-

tionnelle du 25 février 1875, les articles 1382, 1383 et 1992 du Code civil, la Chambre invite le Gouvernement à exercer une action en indemnité contre M. Caillaux, ancien ministre des travaux publics, en raison des faits exposés dans le rapport du budget de 1880, déposé le 8 février 1880, et dans l'information du Gouvernement, communiquée à la séance du 30 mai 1881 ».

Le 4 mai 1882 aucune satisfaction n'ayant été donnée à la volonté exprimée par la Chambre, M. Guichard interpella le Gouvernement.

M. le garde des sceaux Humbert déclara que la résolution de la Chambre soulevait des problèmes extrêmement difficiles, très graves, presque inextricables. Après avoir critiqué la base sur laquelle on voulait faire reposer l'action, le ministre passa en revue toutes les juridictions existantes et démontra successivement leur incompétence; il conclut en demandant à la Chambre de faire une loi qui lui permit de réaliser les poursuites ordonnées; l'affaire en resta là. M. Guichard ne se tint pas pour battu ; le 26 juin 1882, il déposait une proposition de loi ainsi conçue : « Le ministre qui, dans la gestion des affaires de l'Etat, aura commis une faute lourde, conséquence de l'inexécution volontaire des mesures prescrites par les lois, pourra, à la suite d'une information parlementaire et sur l'invitation de la Chambre des députés, être renvoyé devant les Tribunaux ordinaires pour les réparations civiles. »

Cette proposition, comme d'ailleurs la résolution à laquelle elle faisait suite, allait bien au-delà

des cas prévus par les lois de 1817 et 1850; son adoption eût rendu les ministres civilement responsables des actes même non budgétaires de leur administration. Les commissions qui eurent à s'en occuper admirent l'extension proposée de la responsabilité ministérielle, mais rejetèrent la compétence judiciaire. La première, la commission d'initiative, conclut à la compétence du Sénat; la seconde, à la compétence d'un Comité parlementaire composé des membres des Commissions des finances des deux Chambres et présidé par le président de la Commission du Sénat. La proposition Guichard n'a pas abouti. Une manifestation aussi platonique se produisit en 1889 au sujet de la dépense sans crédits du train spécial organisé pour le transport de don Carlos (1).

La Chambre invita le Gouvernement à poursuivre le ministre responsable par toutes les voies de droit; mais les voies de droit faisaient malheureusement défaut.

Le 1er juillet 1895, M. Gauthier de Clagny proposa d'accorder aux tribunaux civils la compétece en matière d'action en responsabilité intentée à la requête de l'Etat contre les ministres. Cette proposition ne fut pas prise en considération, comme portant atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

Le 26 juin 1895, la Chambre, se ralliant à une proposition faite par M. Gaston Bozérian, invita

---

(1) Voir *supra*.

le Gouvernement à compléter la législation en matière de responsabilité, par la détermination de la juridiction compétente. A la suite du vote de la Chambre, le Conseil d'Etat, saisi de la proposition, délibéra et adopta un projet de loi dont l'article premier est ainsi conçu : « Le ministre qui sciemment aura ordonné une dépense en l'absence ou au delà des crédits régulièrement ouverts et aura ainsi compromis les intérêts de l'Etat, sera poursuivi conformément à l'article 12 § 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ; le ministre inculpé sera jugé par le Sénat, qui mettra à sa charge tout ou partie de la dépense indûment engagée. »

Ce projet de loi fut transmis au mois d'octobre 1897 à la Commission du budget et incorporé à la loi de finances. Le vote de ce projet aurait très certainement donné lieu à une longue discussion ; pour ne pas retarder le vote du budget, le Gouvernement demanda et obtint la disjonction.

Tel est l'état actuel de la question. L'infraction par les ordonnateurs principaux des règles budgétaires n'a d'autre sanction qu'un vote de blâme de la Chambre. Cette sanction, purement morale, ne manquerait pas d'efficacité si le Parlement avait en face de lui le ministre fautif ; mais les lois de règlement sont votées par le Parlement huit ou neuf ans, en moyenne, après la clôture de l'exercice et l'auteur des irrégularités a depuis longtemps disparu de la scène politique. La mise en jeu de la responsabilité pécuniaire des ministres ordonnateurs serait, sans contredit, le meilleur remède à employer pour prévenir les abus ; cette

réforme se heurte malheureusement à des difficultés d'ordre constitutionnel. Ces difficultés ne sont cependant pas insurmontables; la constitution de 1875 formule deux cas de responsabilité ministérielle : la responsabilité politique devant le Parlement et la responsabilité criminelle devant le Sénat érigé en Haute-Cour ; il suffirait de réunir le Congrès et de lui proposer d'étendre les prescriptions de l'article 12 § 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 aux cas d'infractions budgétaires commises par les ministres. Faut-il souhaiter qu'une pareille loi intervienne ? Nous ne le croyons pas. Il est des cas, en effet, où l'intérêt supérieur du pays fait un devoir aux ministres ordonnateurs de prendre une initiative fut-ce au prix d'une irrégularité budgétaire et où la crainte d'un risque pécuniaire ne saurait paralyser l'action du Gouvernement. « Le rôle supérieur qui est confié aux ministres, a dit le marquis d'Audiffret, les place dans une sphère exceptionnelle, dans une région bien plus élevée, dont on ne saurait les faire descendre sans occasionner à la société des dommages beaucoup plus graves que les préjudices matériels dont on tenterait d'indemniser le Trésor par la perte d'une existence et d'une fortune individuelle (1). » Et puis, à quoi servirait de condamner un ministre à la restitution ? Sa fortune personnelle lui permettrait-elle de dédommager le Trésor du montant du

(1) Marquis d'Audiffret, *Système financier de la France*. III, p. 299.

préjudice causé? Certainement non, dans la plupart des cas. « Plus le crime est grave, fait judicieusement remarquer Rossi, moins il y a de chance d'obtenir un dédommagement. Quel dédommagement obtiendrez-vous d'un ministre qui, dans des intentions de trahison, aura engagé l'Etat dans une guerre funeste qui aura coûté 2 ou 300 millions et jeté le deuil dans une foule de familles? Quels dédommagements voulez-vous obtenir d'un ministre concussionnaire qui aura dilapidé des millions(1) ? »

Dans le cas où un ministre aura commis une infraction à la loi budgétaire, la mise en jeu de sa responsabilité politique devant le Parlement nous paraît suffisante, à la condition toutefois qu'elle se produise à une époque rapprochée de la clôture de l'exercice auquel se rattache l'irrégularité relevée.

SECTION II

Responsabilité des ordonnateurs secondaires

L'Etat n'est pas complètement désarmé vis-à-vis des ordonnateurs secondaires. Toute infraction aux lois budgétaires et aux règles de la comptabilité, peut tomber sous le coup d'une action disci-

---

(1) Rossi, *Cours de Droit constitutionnel*, t. IV, p. 183 et suiv.

plinaire et être sanctionnée suivant la gravité de la faute commise, par le changement de résidence, la mise en disponibilité, la destitution. Cette sanction peut avoir parfois, pour certains fonctionnaires, des conséquences bien plus graves que celles qu'entraînerait la mise en jeu d'une responsabilité purement pécuniaire. En plus de cette action disciplinaire, l'Etat a bien, dans certains cas, le droit d'obtenir de ses agents, réparation pécuniaire du préjudice que leurs actes ont pu lui causer; mais ces cas, comme nous le verrons plus loin, sont peu nombreux et limitativement déterminés par des dispositions législatives formelles; la responsabilité encourue par les ordonnateurs secondaires est donc, en principe, administrative.

I. — CAS SPÉCIAL OU L'ORDONNATEUR ENGAGE SA RESPONSABILITÉ PÉCUNIAIRE

Il est, en dehors des cas expressément visés par des textes, un cas spécial où l'ordonnateur est assimilé à un comptable et tombe sous le coup de la juridiction de la Cour des Comptes ; c'est celui où il s'immisce dans le maniement des deniers publics.

Il résulte, sans doute, des termes de l'article 18 de la loi du 5 septembre 1807, dont la disposition a été reproduite par l'article 426 du décret du 31 mai 1862, que « la Cour ne peut, en aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs ». Mais il ne faudrait pas conclure que les ordonna-

teurs échappent totalement à la juridiction de la Cour des Comptes. Le texte que nous venons de citer a voulu soustraire à cette juridiction l'acte de l'ordonnateur et non sa personne. Les fonctions d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable ; mais, si l'ordonnateur, violant ce principe fondamental des règles de notre comptabilité moderne, s'ingère dans le maniement des deniers, son immunité disparaît; il devient comptable de fait et justiciable du juge des comptes. S'il en était autrement, si les comptables de fait échappaient à la juridiction de la Cour des Comptes, les deniers publics pourraient, en partie, être employés sans contrôle à des usages que l'autorité budgétaire n'aurait pas prévus et le principe du consentement de tous à l'emploi de l'impôt, subirait une très grave atteinte.

La Cour doit faire abstraction de la personnalité du gestionnaire et ne considérer que le caractère des deniers indûment maniés; en d'autres termes, sa compétence doit avoir un caractère *ratione materiæ* et non *ratione personæ*. Le Tribunal des Comptes se basant sur les principes de notre droit financier, sur les règles de notre comptabilité (1), et aussi sur des nécessités pratiques a, sur ce point, une jurisprudence nettement établie.

Un ordonnateur devient comptable de fait toute

---

(1) Décret du 31 mai 1862, article 25 : « Toute personne autre que le comptable, qui sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers publics est, par ce seul fait, constituée comptable, etc...

les fois qu'il s'immisce indûment dans le maniement des deniers publics. Par maniement, il ne faut pas seulement entendre le fait matériel de détenir et de disposer des fonds de l'Etat, mais encore le fait de pouvoir disposer de ces fonds et de les détourner de leur destination légale par l'intermédiaire d'un tiers. Il importe donc peu, et telle est la jurisprudence de la Cour des Comptes, que le maniement soit virtuel ou réel.

Les ordonnateurs peuvent faire usage de plusieurs procédés pour se procurer indûment le maniement des deniers publics ; ils se servent ordinairement d'ordonnancements fictifs ou de certifications fictives.

Que faut-il entendre par ordonnancement ou mandat fictif ?

Le mandat fictif est « un mandat parfaitement régulier en apparence, présenté à une caisse publique, appuyé de justifications faussement établies, c'est-à-dire de mémoires s'appliquant à des dépenses simulées, de quittances supposées, d'attestations et de déclarations mensongères (1). »

M. Dufaure, dans la séance du 9 mars 1872, expliquait, par un exemple piquant, à l'Assemblée Nationale, ce qu'est un mandat fictif : « Un préfet, disait-il, avait des fonds destinés à payer les dépenses de mobilier d'un asile d'aliénés. Dans l'intervalle de deux réunions du Conseil général,

---

(1) Discours de rentrée de M. Petitjean, procureur général à la Cour des Comptes, 3 novembre 1877.

il a besoin de faire orner une chambre à coucher. N'ayant pas de crédits pour cela, il a deux moyens à prendre : d'abord, attendre la réunion du Conseil général ; mais il y en a un autre et c'est en cela que consiste l'abus horrible qui a été commis trop souvent et que nous ne pouvons trop condamner à cette tribune, c'était de faire un mandat fictif, c'est-à-dire d'avoir l'air de payer 11,000 francs pour un hospice d'aliénés quand on a employé ces 11,000 francs pour une chambre à coucher. »

Le préfet dont voulait parler M. Dufaure, était M. Janvier de la Motte, préfet de l'Eure de 1856 à 1868. Les irrégularités financières commises par ce fonctionnaire, au cours de sa longue carrière administrative, furent dévoilées en 1872. Traduit devant la juridiction criminelle, ainsi que les personnages qui l'avaient aidé à commettre ces irrégularités, et acquitté par cette juridiction, la Cour des Comptes, par un arrêt du 20 février 1873 le déclara comptable de fait.

Cet arrêt est fort intéressant à cause de son grand retentissement et surtout des faits qui l'ont motivé. L'examen de ces faits nous permettra de passer en revue les diverses modalités que peut revêtir un mandat fictif.

En 1858, M. Janvier de la Motte, avait contracté un emprunt pour faire face aux dépenses nécessitées par le passage à Evreux de l'Empereur se rendant à Cherbourg. Aucun crédit n'avait été voté pour cette réception. Le Préfet régla les dépenses irrégulièrement engagées par des procédés non moins irréguliers ; il émit des mandats

fictifs au nom de créanciers simulés, encaissa, grâce à l'intermédiaire de personnages complaisants mais peu scrupuleux, l'argent nécessaire au désintéressement des bailleurs de fonds.

La même année il avait émis au nom d'un peintre, le sieur O..., un mandat fictif s'appliquant à des fournitures simulées et pour le remboursement d'une dette provenant de travaux engagés sans autorisation.

En 1861 il avait ordonnancé, au profit de certaines régies de travaux, des sommes que les régisseurs n'employèrent pas à l'usage auxquels elles étaient destinées, et dont l'emploi fut justifié par des pièces de dépenses régulières en la forme, mais décrivant des opérations simulées.

En 1864, à l'occasion d'un concours régional ouvert à Evreux, il avait perçu, grâce à la connivence d'un huissier de la préfecture, des mandats destinés à des créanciers réels, mais dont le montant avait été majoré. La différence avait été employée pour payer des travaux non autorisés.

Nous pourrions encore citer d'autres irrégularités à l'actif de ce même fonctionnaire ; nous arrêterons là notre énumération.

Voici maintenant les principaux considérants de l'arrêt de la Cour des Comptes, sanctionnant ces irrégularités.

« Considérant que l'instruction criminelle suivie pendant les dix premiers mois de l'année 1872 devant la cour d'assises de la Seine-Inférieure, contre les sieurs Janvier de la Motte, ancien préfet de l'Eure, Bourguignon, architecte dudit dépar-

tement et Boulanger, agent-voyer en chef, a donné lieu de constater de graves infractions aux lois et règlements sur la comptabilité publique ;

« Considérant que de la déclaration de non-culpabilité rendue par le jury, et de l'ordonnance d'acquittement qui l'a suivie, il résulte seulement que les accusés n'ont pas commis les crimes relevés contre eux par l'acte d'accusation, mais que cette déclaration, qui ne porte que sur la criminalité des faits, ne s'oppose nullement à ce que les faits constatés soient appréciés par la juridiction compétente au point de vue des règles spéciales de la comptabilité publique et des responsabilités encourues;

« Considérant qu'aux termes des lois, ordonnances, décrets et instructions sur la matière, plus haut cités, notamment de l'article 17 de l'ordonnance du 14 septembre 1822, de l'article 64 de la loi du 18 juillet 1837 et de l'article 25 du décret du 31 mai 1862, toute personne autre que le comptable qui se serait ingérée dans le maniement des deniers publics est, par ce seul fait, constituée comptable, et que les gestions occultes sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes responsabilités que les gestions patentes et régulièrement décrites;

« Considérant qu'en ce qui concerne le sieur Janvier de la Motte, il ne pourrait décliner la compétence de la Cour des Comptes en se fondant sur l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807 qui dispose que cette Cour ne pourra en aucun cas s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs ; que

l'ancien préfet de l'Eure, en s'immisçant par lui-même ou par ses agents dans le maniement des fonds départementaux ou communaux qu'il a employés ou fait employer à des dépenses non justifiées, s'est chargé ainsi d'une gestion extra-règlementaire dont il doit rendre compte à la juridiction compétente ;

Déclare comptables les sieurs Janvier de la Motte, Bourguignon, Boulanger. »

De nombreux arrêts ont, depuis, astreint les ordonnateurs à compter devant la Cour des Comptes.

La procédure suivie est la suivante : Dès que la Cour a acquis la conviction (1) qu'il y a eu maniement irrégulier des deniers publics, elle rend contre l'ordonnateur un arrêt déclaratif de gestion de fait.

Le comptable de fait est à partir de ce moment, assimilé en tous points au comptable patent ; l'hypothèque légale est prise sur ses biens à la diligence de l'administration, et le compte qu'il produira devra revêtir les mêmes formes que les comptes des comptables patents ; toutefois, et c'est la seule différence à noter, les comptes de ces derniers embrassent les opérations d'une année, ceux des premiers sont établis pour toute la pé-

---

(1) La Cour peut acquérir cette conviction en vérifiant les comptes qui lui sont soumis ; elle peut, en outre, être saisie des faits irréguliers par une demande émanant de son Procureur général ou du ministre ; son attention peut enfin être appelée par une dénonciation ou le scandale d'un procès criminel.

riode pendant laquelle la gestion occulte se sera exercée, cette période pouvant dépasser les limites d'une année.

Les opérations relatées dans les comptes des comptables de fait devront être appuyées des pièces justificatives imposées par les nomenclatures ; ces pièces sont destinées à prouver, d'une part la régulière imputation de la dépense sur un crédit autorisé, son opportunité et son utilité ; d'autre part, la réalité du service fait et la véritable libération du service public. La première de ces preuves sera difficile à établir, car la gestion occulte exclut toute idée d'autorisation préalable ; l'ordonnateur aura la seule ressource de demander à l'autorité législative, des crédits dont le vote pourra lui permettre de régulariser sa situation.

Les difficultés qu'éprouvera l'ordonnateur à démontrer la réalité des services faits et la libération du service public seront certainement plus grandes encore, car les auteurs de ces services peuvent avoir disparu. La Cour, dans ce cas, par application de l'article 25 du décret du 31 mai 1862, peut suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des pièces produites. Après vérification, elle rend sur le fond, un arrêt dans lequel elle déclare le comptable quitte et prononce sa décharge, ou en débet et fixe le montant de ce débet ; elle statue également sur les intérêts. Aux termes des articles 1996 du Code civil et 386 du décret du 31 mai 1862, les intérêts courent du jour de l'appropriation personnelle s'il y a eu soustraction frauduleuse, et du jour de la notification de l'arrêt s'il y a eu erreur dans le compte.

Le ministre des finances délivre une contrainte et l'agent judiciaire du Trésor poursuit, par toutes les voies de droit, le recouvrement du débet.

Le comptable peut demander à la Cour la révision de son arrêt ou, suivant les cas, former un recours en cassation devant le Conseil d'Etat art. 14 et 17 de la loi du 16 septembre 1807.)

En dehors des gestions occultes qui consistent dans le maniement irrégulier des deniers du Trésor, dont l'examen appartient à la Cour des Comptes ; il en est d'autres qui sont constitutées par un maniement extra-réglementaire de deniers ministériels (deniers de régisseurs de dépenses ou deniers militaires); l'examen de ces dernières est réservé aux ministres.

La procédure suivie est très simple : le ministre met le gérant de fait en demeure de lui fournir la justification des sommes qu'il aura détournées de leur destination normale. Les fonds maniés avaient été préalablement extraits du Trésor par un acte d'ordonnancement, cet ordonnancement avait légalement consommé la portion du crédit législatif sur laquelle il portait, et les deniers sortis du Trésor avaient été mis à la disposition de l'administration pour être employés par elle sous sa responsabilité. Dans cette hypothèse, le manutenteur irrégulier n'aura pas usurpé sur les prérogatives du Parlement, mais sur celles de l'Administration ; il n'aura donc pas à fournir au ministre la preuve de l'imputation de ses dépenses sur le crédit législatif, mais seulement la preuve d'une autorisation administrative portant sur l'utilité et l'opportunité de la dépense.

Si le ministre estime que le gérant de fait n'a pas encouru de responsabilité pécuniaire, il n'a pas à rendre un jugement pour lui donner décharge ; dans le cas contraire, il prend contre lui un arrêté de débet et demande à son collègue des finances, de rendre cet arrêté exécutoire en délivrant une contrainte.

Les ministres ont tenté, à diverses reprises, de généraliser la procédure des arrêtés de débet et de l'étendre à toute faute commise par les ordonnateurs délégués, dans l'exercice de leurs fonctions. La jurisprudence s'est toujours opposée à cette manière de voir et a annulé tous les arrêtés de débet pris par eux.

De tous les arrêts rendus en cette matière par le Conseil d'Etat, nous en citerons un, en date du 20 février 1885 (affaire Hubert).

Au mois de décembre 1878, Hubert, sous-commissaire de la marine, chargé du service administratif à Haïphong, avait à faire procéder au déchargement d'un steamer, le *Washi*, chargé de charbon. Pour éviter à l'Etat le paiement de surestaries considérables, stipulées par les armateurs au-delà d'un nombre déterminé de jours de planches, il abandonne le procédé habituel de mesurage qui consistait à peser une manne sur dix et se contente de cuber les tas de charbon déchargé ; il autorise en outre le capitaine du *Washi* à conserver à bord, à charge de remboursement, trente tonnes de combustible destinées à sa consommation de retour. Le garde magasin, au moment du cubage, dénonce à son chef un déficit de dix tonnes ;

celui-ci fait refaire le cubage par le service du génie qui ne reconnaît pas ce déficit. L'année suivante, un inventaire du dépôt de charbon fait ressortir un déficit de dix tonnes. Le ministre de la marine, estimant que Hubert avait engagé sa responsabilité en ne faisant pas usage du mode habituel de mesurage et en autorisant le capitaine du *Washi* à conserver trente tonnes, met à sa charge la somme de 999 francs, montant de la valeur des dix tonnes manquant. Hubert se pourvût contre la décision du ministre.

Le Conseil d'Etat annula cette décision en se basant sur ce que le sous-commissaire de la marine ne s'était pas rendu comptable de fait, lors du déchargement du bateau, et sur ce que, en l'absence de tout texte législatif, il n'appartenait pas à l'autorité administrative de prononcer sur la responsabilité pécuniaire des administrateurs.

A la suite de cet arrêt, le ministre de la guerre consulta le Conseil d'Etat, le priant de lui faire connaître la législation applicable à la responsabilité des directeurs de service. Le Conseil d'Etat répondit par un véritable avis de doctrine, d'une importance telle que nous le reproduisons *in-extenso* :

Conseil d'État, section des finances, 21 juillet 1885, responsabilité pécuniaire des directeurs de service. Avis. — La section des finances, des postes et télégraphes, de la guerre, de la marine et des colonies du Conseil d'Etat, sur le renvoi qui lui a été fait par le ministre de la guerre, a examiné la question de savoir si la responsabilité pé-

cuniaire des fonctionnaires ne doit pas résulter d'un texte précis ;

Vu la dépêche ministérielle en date du 15 mai 1885 qui saisit le Conseil ;

Vu l'arrêt du Conseil d'Etat au contentieux, en date du 13 février 1885 (affaire Hubert) ;

Considérant que les sanctions pécuniaires que peuvent comporter les responsabilités doivent trouver leur base dans les dispositions préexistantes du droit positif ;

Que ces dispositions ne sauraient émaner que du législateur ;

Que c'est, par suite, dans les textes législatifs qu'il convient de rechercher ceux qui pourraient s'appliquer à la responsabilité des fonctionnaires vis-à-vis des services publics à raison de l'exercice de leurs fonctions ;

Considérant que cette responsabilité ne saurait être régie par les règles du droit civil ;

Qu'elle n'a fait l'objet d'aucune disposition générale du droit administratif ;

Qu'aucun texte n'attribue au ministre le droit de décider, suivant les espèces, si la responsabilité des administrateurs vis-à-vis de l'Etat sera pécuniaire et de les constituer débiteurs à titre de dommages-intérêts ;

Que les dispositions qui confèrent aux ministres le droit de prendre des décisions constituant l'Etat créancier et exécutoires par voie de contrainte, se rapportent uniquement à l'arrêté du solde créditeur résultant de la liquidation des droits respectifs de l'Etat et des agents ou con-

tractants avec lesquels il se trouve préalablement en compte ;

Que ces dispositions ne sauraient, par conséquent, s'appliquer à des créances résultant exclusivement de condamnations à des dommages-intérêts, ni, à plus forte raison, constituer, en faveur des ministres, le droit de prononcer des condamnations de ce genre ;

Que, dès lors, le droit de l'Etat d'obtenir, à titre de dommages-intérêts, réparation pécuniaire du préjudice que peuvent lui causer les fautes commises par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, ne saurait s'exercer que dans les cas spéciaux et déterminés qui sont prévus et réglés par des dispositions législatives formelles.

Est d'avis, comme l'a décidé l'arrêt sus-visé du 13 février 1885, qu'il n'appartient pas à l'autorité militaire, en l'absence de tout texte législatif, de prononcer sur la responsabilité pécuniaire des administrateurs ».

En l'état actuel de notre législation, grâce à l'absence de juridiction compétente, un ordonnateur ne peut être tenu de réparer le préjudice causé à l'Etat pour faute ou erreur commises dans l'exercice de ses fonctions; cette responsabilité est générale et ne saurait s'exercer, comme il est dit dans l'avis du Conseil d'Etat que nous avons reproduit, que si des textes formels en décidaient autrement.

II. — Exceptions apportées par les textes au principe de l'irresponsabilité des ordonnateurs secondaires.

Ces textes existent pour les départements de la guerre et de la marine. Aux termes de l'article 12 de la loi du 28 nivôse an III, relative à l'organisation des commissaires des guerres, « lorsqu'une somme aura été indûment payée ou une livraison opérée contre les formes établies par les lois ou sur les ordres irréguliers d'un commissaire des guerres, il en sera fait la retenue sur ses appointements jusqu'à concurrence de la somme perdue par la République ou sur les biens personnels du commissaire des guerres. Dans tous les autres cas, tels que celui de la négligence personnelle dans le service, incivisme ou improbité, il sera destitué, sans préjudice de plus fortes peines s'il y échet ».

La responsabilité pécuniaire des commissaires des guerres était donc engagée en cas de paiements non justifiés ou de distributions irrégulières faites aux troupes, c'est-à-dire, en cas d'emploi abusif des allocations payables sur revues. L'ordonnance du 29 juillet 1817, qui remplaçait les commissaires des guerres par des intendants, laissa subsister ces dispositions et tous les règlements sur la solde (ordonnance du 19 mai 1828, ordonnance du 25 décembre 1857, art. 617; décret du 8 juin 1883, art. 585; décret du 29 mai 1890,

art. 127) parus depuis cette époque, consacrent cette responsabilité.

La jurisprudence est, sur ce point, en parfaite communion d'idées avec le législateur.

Cette dérogation aux principes de l'irresponsabilité pécuniaire des ordonnateurs s'explique en matière de solde. Les deniers de la solde ne peuvent être versés à tous les ayants-droit, la mise en relation directe de toutes les parties prenantes avec le Trésor, présenterait des difficultés d'ordre matériel insurmontables ; la solde est payée d'avance sur le vu des mandats qu'émettent les ordonnateurs et sans justification aucune du service fait ; les ordonnateurs sont considérés ici comme les intermédiaires entre les destinataires et le Trésor; on les a assimilés aux régisseurs des dépenses et la législation des arrêtés de débet et de contrainte leur est applicable.

L'ordonnateur rendu pécuniairement responsable pour allocations irrégulières, peut exercer un recours contre les parties prenantes qui ont bénéficié de l'irrégularité, excepté quand les bénéficiaires sont des hommes de troupe. (circulaire d'envoi de l'ordonnance du 25 décembre 1837.)

Les règlements ont étendu aux frais de route et aux frais de justice criminelle, le régime établi en matière de solde. Dans ces matières, en effet, l'indemnité est ordonnancée par anticipation et la caisse du payeur s'ouvre sur la production d'un mandat à vue tiré par l'ordonnateur.

L'article 67 du décret du 18 mars 1901 sur les frais de route, reproduisant les dispositions de

l'ordonnance du 20 décembre 1837 (art. 35 et celles de l'art. 100 du décret du 12 juin 1867), est conçu en ces termes : « Le directeur de l'intendance adresse au ministre un état en double expédition des sommes indûment payées qui peuvent engager la responsabilité des personnes autres que les parties prenantes, lorsque les rejets ne sont pas acceptés par les personnes responsables. Cet état est appuyé, s'il y a lieu, des observations présentées à leur décharge par les personnes mises en cause ; le directeur de l'intendance y joint son avis personnel. Le ministre décide par qui doit être supportée la dépense, etc. (1). »

Le paiement des frais de justice criminelle, comme celui des frais de route, a lieu généralement avant l'exécution du service fait ; il est effectué par les receveurs de l'enregistrement sur le vu des exécutoires des juges ; la régularisation de ces paiements a lieu après coup par des ordonnances que le ministre de la justice émet au profit de l'administration des domaines.

Le décret du 11 juin 1811, qui a organisé cette

---

(1) L'art. 100 du décret du 12 juin 1867 était ainsi conçu : « l'intendant divisionnaire adresse au ministre, un état des sommes indûment payées qui peuvent engager la responsabilité des ordonnateurs et des officiers signataires des invitations de feuilles de route. Le ministre décide si la dépense doit être supportée par l'ordonnateur..., si elle doit être imputée à l'officier qui a délivré l'invitation de feuille de route, ou enfin, si elle doit être laissée à la charge de l'Etat.

façon de procéder, rend responsables des erreurs commises dans l'établissement des taxes, sauf recours contre les parties prenantes, les juges qui ont décerné les mandats ou exécutoires et les officiers du ministère public qui y ont apposé leur signature.

Le décret du 13 novembre 1857 étendit au paiement des frais de la justice militaire les règles admises pour la justice criminelle.

L'instruction ministérielle du 24 janvier 1858, relative à l'exécution du décret du 13 novembre 1857, disposait que les présidents et rapporteurs des conseils de guerre, délivreraient aux témoins, experts, interprètes, médecins, des mandats provisoires qui devraient être acquittés par les receveurs des domaines ; que tous les mois, le receveur serait remboursé de ses avances par un ordonnancement du sous-intendant militaire; que dans le cas où les sommes énoncées dans les taxes excèderaient le taux réglementaire ou auraient été payées à des personnes n'ayant droit à aucune allocation, le ministre de la guerre provoquerait s'il y avait lieu, contre les signataires des mandats de paiement et les parties prenantes, solidairement, la restitution des excédents de taxe.

Les décrets des 12 août 1896 et 1er septembre 1899 ont classé les conseils de guerre parmi les établissements régis par économie. Chaque conseil est administré par le Commissaire du Gouvernement ; celui-ci vérifie et arrête toutes les dépenses engagées pour l'instruction au parquet et le jugement des affaires ; la gestion est confiée à l'officier

d'administration greffier qui reçoit du Trésor, sur mandat délivré par le sous-intendant militaire ordonnateur, des avances de fonds destinées à payer les taxes aux témoins, experts, médecins, et autres dépenses. Aux termes de l'article 30 de l'instruction du 21 décembre 1899 pour servir à l'exécution des décrets des 12 août 1896 et 1er septembre 1899, le fonctionnaire de l'intendance vérifie l'exactitude des sommes taxées et le droit des parties prenantes ; il provoque le reversement au Trésor des sommes payées en trop par suite d'erreur matérielle ou d'inobservation des règlements. Dans le cas où la partie qui a perçu en trop ou sans droits se refuse à opérer le versement dans un délai d'un mois, le ministre de la guerre, saisi, peut mettre le débet à la charge du Commissaire du Gouvernement. Comme sous le régime du décret du 13 novembre 1857, le signataire du mandat est, dans ces cas, tenu solidairement avec la partie prenante.

La responsabilité pécuniaire des ordonnateurs est donc engagée en matière d'allocations aux troupes, de frais de route et de frais de justice militaire. Cette atteinte portée au principe de l'irresponsabilité s'explique par la nécessité dans laquelle on se trouve d'effectuer les paiements avant l'exécution des services, sauf régularisation ultérieure. Les allocations destinées à la nourriture des hommes aussi bien que celles destinées à faire face aux frais de déplacement présentent en effet, un caractère alimentaire, c'est-à-dire un caractère d'urgence absolue tel, qu'on ne peut les soumettre

à des formalités qui auraient pour effet d'en retarder le paiement.

Ce caractère spécial a permis de faire peser des responsabilités pécuniaires sur les ordonnateurs sans violer au fond les principes.

La loi du 16 mars 1882 est allée plus loin encore dans cette voie. Elle dispose, dans son article 9, que le général commandant le corps d'armée est, sous l'autorité supérieure du ministre, responsable de l'administration dans son corps d'armée. Cet officier général doit prévoir les besoins, prescrire les distributions, veiller à ce que les troupes ne manquent de rien ; c'est là une responsabilité morale. L'omnipotence accordée aux généraux en matière d'administration pouvant engendrer des abus préjudiciables au Trésor, cette loi a édicté les diposition préventives suivantes :

Art. 11. — Les généraux commandant les corps d'armée ne peuvent, en dehors des cas prévus par les ordonnances, décrets ou règlements, prescrire aucune mesure pouvant entraîner des dépenses pour l'Etat, sauf dans les circonstances urgentes ou de force majeure. Ils doivent, dans ce cas, donner leurs ordres par écrit, sous leur responsabilité même pécuniaire, et en rendre compte immédiatement au ministre. Les directeurs de service sont tenus, après observations, d'obtempérer à ces ordres, dont ils transmettent, de leur côté, une copie au ministre. Indépendamment de la responsabilité du général, les directeurs peuvent être rendus responsables par le ministre, même pécuniairement, de tout ordonnancement et de

toute distribution non prévus par les règlements, pour lesquels l'ordre écrit mentionné ci-dessus ne leur aurait pas été délivré.

Les dérogations apportées par cette loi au principe de l'irresponsabilité pécuniaire des administrateurs dans l'armée sont bien plus graves que celles qui les avaient précédées. Celles-ci pesaient sur les fonctionnaires de l'intendance, les présidents et rapporteurs des conseils de guerre et ne s'adressaient qu'à l'attribution indue d'allocations payables sur revues ou d'allocations assimilables (frais de route, frais de justice militaire). Les dispositions nouvelles pèsent sur les généraux commandant les corps d'armée qui auraient prescrit des dépenses ou des distributions non réglementaires, et sur tous les directeurs de service qui, en dehors des cas prévus par les règlements et sans ordre écrit du commandement, auraient procédé à un ordonnancement ou à une distribution quelconque.

Les dérogations apportées dans le département de la guerre au principe de l'irresponsabilité pécuniaire des ordonnateurs, reposent, comme nous venons de le voir, sur des textes assez nombreux ; mais ces textes sont limitatifs et doivent être interprétés dans le sens le plus étroit. On ne saurait mettre en jeu la responsabilité de l'ordonnateur pour un acte quelconque de sa fonction, susceptible de causer un préjudice à l'Etat ; et, toute extension de responsabilité à des cas que des dispositions formelles de la loi n'auraient pas prévus et réglés, constituerait, de la part de l'administration,

un abus que le Conseil d'Etat ne manquerait pas de réprimer.

III. — Responsabilité encourue par les ordonnateurs secondaires du chef des certifications qu'ils délivrent.

Nous avons exposé les principes généraux qui régissent la responsabilité des ordonnateurs secondaires ; il nous reste, pour en avoir terminé avec cette question, à examiner les divers actes budgétaires que ces fonctionnaires accomplissent et les responsabilités qu'ils peuvent encourir en cas de préjudice causé à l'Etat.

Les ordonnateurs n'ayant pas le maniement des deniers interviennent dans tous ces actes par les certifications qu'ils délivrent.

L'article 15 du décret du 31 mai 1862 reproduit par l'article 70 du décret du 3 avril 1869 sur la comptabilité du département de la guerre, définit ainsi leur responsabilité : « Les administrateurs sont responsables de l'exactitude des certifications qu'ils délivrent. »

Cette disposition a besoin d'être complétée : quelle est, en effet, la nature de cette responsabilité ; est-elle matérielle ou morale ? L'inexactitude des certifications délivrées peut être involontaire ou voulue ; l'erreur et la fraude doivent-elles entraîner la même sanction ? Telles sont les questions que nous devons nous poser ; leur étude nous permettra de passer en revue les diver-

ses sortes de certifications pouvant émaner des ordonnateurs.

Les certifications délivrées par les ordonnateurs peuvent porter : sur la réalité du service fait, sur sa quotité, sur les actes conventionnels qui y ont donné naissance, sur la personnalité des auteurs du service fait, sur la date du service, sur le paiement, enfin sur les documents généraux de la comptabilité.

1° *Fausses certifications portant sur la réalité du service fait.*

Les fausses certifications portant sur la réalité du service fait ont pour objet de faire croire à l'existence d'un service purement imaginaire. Elles sont mises à l'appui d'un mandat fictif émis par l'ordonnateur, soit pour s'approprier les deniers de l'Etat, soit pour les employer à un usage autre que celui auquel ils étaient destinés. L'erreur de l'ordonnateur est dans ce cas volontaire ; il est assimilé à un comptable de fait et devient ainsi que ses complices (créanciers supposés, agents certificateurs d'un service qui n'a jamais été fait), justiciable de la Cour des Comptes ; sa responsabilité pécuniaire est donc engagée.

Il peut parfaitement arriver que l'ordonnateur confiant dans les agents placés sous ses ordres, ait émis un mandat sur le vu de pièces justificatives qu'il croyait vraies. En pareil cas, il peut y avoir de sa part une négligence assurément coupable, mais il n'y a pas eu volonté de détourner les deniers du Trésor de leur destination normale; sa responsabilité ne sera que morale.

2° *Fausses certifications portant sur la quotité du service fait.*

Les fausses certifications portant sur la quotité du service fait, se rapportent à un service réellement exécuté, mais dont les dépenses ont été majorées. Il y a lieu, dans ce cas comme dans le cas précédent, d'examiner si l'ordonnateur a été de bonne ou de mauvaise foi. Une erreur matérielle de sa part mettra en jeu sa responsabilité morale; une erreur volontaire entrainera sa responsabilité pécuniaire.

3° *Fausses certifications portant sur les actes conventionnels générateurs du service fait.*

Nous savons que les mandats doivent être accompagnés de pièces justificatives énumérées dans les nomenclatures ; parmi ces pièces, figurent en première ligne, les actes, copies de marchés ou de conventions dont l'exécution a engagé les finances de l'Etat. Ces actes peuvent porter des prix supérieurs aux prix convenus; si les travaux ont été décomptés sur des prix majorés, il en résulte un gain pour la partie prenante et un préjudice pour l'Etat. Dans le cas d'erreur intentionnelle, l'ordonnateur et le créancier seront assimilés à des comptables patents et soumis à la juridiction de la Cour des Comptes; si l'erreur est purement matérielle, le créancier devra répéter les sommes indûment perçues et l'ordonnateur sera tenu, mais moralement seulement.

4° *Fausses certifications portant sur la personnalité des auteurs du service fait.* — L'exactitude des certifiations portant sur la personnalité des auteurs

du service fait a une très grande importance, car, nous le savons, le Trésor n'est libéré que tout autant que le paiement a été effectué entre les mains du véritable créancier de l'Etat. L'erreur commise par l'ordonnateur peut être involontaire ou intentionnelle ; dans le premier cas, sa responsabilité ne pourra être que morale ; elle serait pécuniaire dans le second.

5° *Fausses certifications portant sur la date du service fait.* — Aux termes de l'article 2 de la loi du 25 janvier 1889, les services du matériel inachevés au 31 décembre peuvent être continués jusqu'au 31 janvier et payés au titre de l'exercice auquel l'année qui vient de finir donne son nom ; passé ce délai, le paiement est imputé sur les crédits de l'exercice courant.

Les ordonnateurs n'aiment pas de faire annuler les crédits encore disponibles en fin d'exercice ; ils éprouvent quelquefois la tentation d'antidater les mémoires des entrepreneurs et de faire acquitter au titre de l'exercice expiré, les travaux exécutés au cours de l'exercice suivant. Cette erreur intentionnelle sur la date du service fait entraîne-t-elle leur responsabilité pécuniaire ? La jurisprudence de la Cour des Comptes n'admet dans ce cas qu'une responsabilité morale et ce Tribunal s'est toujours contenté de signaler ces incorrections aux pouvoirs publics.

Cette solution est logique. En effet, nous savons que l'ordonnateur n'assume qu'une responsabilité morale quand il viole le principe de la double spécialité par chapitre et par exercice ; pourquoi en

serait-il autrement quand il essaie, par l'usage de fausses certifications, de cacher cette violation des lois budgétaires. Dans les deux cas, il soustrait au droit de disposition du législateur les excédents de crédits ; seuls, les moyens employés diffèrent, mais le résultat atteint est le même.

6° *Fausses certifications portant sur le paiement.* — L'ordonnateur est chargé sous sa responsabilité (art. 86 du décret du 31 mai 1862), de remettre aux ayants-droit les extraits d'ordonnance et les mandats délivrés sur le Trésor. La remise de ces titres constitue pour le payeur un commencement de certification relative à l'identité du porteur.

L'ordonnateur qui, sciemment, dans le but de tromper le payeur, aurait délivré un mandat à une personne autre que le véritable créancier, serait rendu pécuniairement responsable ; sa responsabilité ne serait que morale si la remise avait été faite de bonne foi.

7° *Fausses certifications portant sur les documents généraux de la comptabilité.* — Les ordonnateurs ont à certifier les comptes des crédits qui leur ont été ouverts. Si une erreur matérielle est découverte dans ces certifications, leur responsabilité morale est seule engagée ; il en serait autrement si, de connivence avec les payeurs, l'ordonnateur commettait des erreurs volontaires essayant ainsi de tromper le contrôle de la Cour des Comptes ; la Cour le déclarerait dans ce cas, comptable de fait et l'obligerait à compter devant elle.

8° Responsabilité encourue par les ordonnateurs du chef de leurs réquisitions. — Nous avons déjà dit, à propos du contrôle exercé par les payeurs, que les ordonnateurs étaient tenus du chef des réquisitions qu'ils délivrent. Quelle est la nature de cette responsabilité ?

Il résulte des principes que nous venons d'exposer que l'emploi de la réquisition, si dommageable qu'il ait pu être pour l'Etat, ne saurait entraîner pour un ordonnateur, de responsabilité comptable. L'administrateur, en effet, engage sa responsabilité pécuniaire dans les cas où, par des certifications fictives, il fait sortir du Trésor des deniers publics qu'il maniera lui-même ou fera manier par des agents à sa dévotion. Or, l'emploi de la réquisition, s'opère au grand jour; le procédé constitue un moyen légal et ouvert de faire triompher l'indépendance de l'Administration, mais il est exclusif de toute intention de tromper le payeur et de faire échec au contrôle de la Cour des Comptes. L'administrateur qui en fait usage ne saurait donc être déclaré comptable de fait; sa responsabilité n'est que morale.

Nous pouvons en dire autant des réquisitions concernant le service de la solde. Mais si, en cette matière, l'acte même de la réquisition exclut toute responsabilité pécuniaire, il en est autrement, comme nous le savons, de l'emploi des deniers de la solde que la réquisition aura mis à la disposition de l'ordonnateur.

En résumé, les ordonnateurs secondaires qui ne se conforment pas strictement aux lois budgétai-

res et aux règles de la comptabilité publique, ne peuvent être pécuniairement tenus du préjudice causé à l'Etat que dans les cas limitativement déterminés par les textes législatifs et dans le cas spécial où, par l'emploi d'ordonnancements fictifs ou de fausses certifications, ils s'immiscent sciemment dans le maniement frauduleux, virtuel ou réel, des deniers publics. La responsabilité qui les atteint est donc, avant tout, administrative.

En dehors des cas spéciaux dont nous venons de parler, l'Etat n'a pas le droit d'obtenir, à titre de dommages-intérêts, réparation pécuniaire du préjudice que lui aurait causé l'acte d'un administrateur ayant agi dans l'exercice de ses fonctions. Faut-il lui donner ce droit dans tous les cas ? Ce n'est pas notre avis. L'administrateur qui dirige un service, dit avec raison M. Rémy, a journellement à résoudre des difficultés pouvant comporter chacune plusieurs solutions ; il faut qu'il sache prendre un parti. Il sait, d'autre part, que ses décisions seront diversement appréciées suivant les idées qui auront cours quand on les examinera. S'il sent peser sur lui une responsabilité pécuniaire, il aura sans cesse le souci de ne point compromettre sa fortune et celle de ses enfants et ne saura plus se décider. C'en sera fait des initiatives heureuses qui, dans les cas exceptionnels, inspirent les décisions exceptionnelles que les règlements n'ont pu prévoir.

L'action disciplinaire qui pèse sur les ordonnateurs secondaires nous paraît une sanction, dans la plupart des cas suffisante, pour les arrêter dans la voie des infractions budgétaires.

Vu : *Le Président de la Thèse*,
DESPIAU.

Vu :
Le Doyen de la Faculté de droit,
DELOUME.

Vu et permis d'imprimer,

Toulouse, le 12 avril 1902.

Le Recteur,
Président du Conseil de l'Université :
PERROUD.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Bibliographie 5

Introduction 9

Chapitre I. — Engagement de la dépense 16

Section I. — Règles de l'engagement 16

I. — Autorité investie du pouvoir d'engager une dépense 16

II. — Comment les dépenses s'engagent 17

III. — Dans quelles limites les ministres peuvent-ils engager une dépense 18

Section II. — Contrôle préventif des engagements de dépenses 24

I. — Contrôle préventif en France 24

II. — Contrôle préventif dans quelques pays étrangers 35

III. — Propositions et projets de réforme présentés en France au cours de ces dernières années. 39

Chapitre II. — Liquidation 50

Section I. — Règles de la liquidation 50

I. — Autorité investie du pouvoir de liquider ... 52

II. — Comment se fait la liquidation..... 60
III. — Délais dans lesquels la liquidation doit avoir lieu..... 62
Section II. — Déchéance quinquennale..... 76
I. — Créances auxquelles s'applique la déchéance 78
II. — Du point de départ de la déchéance..... 81
III. — De l'interruption de la déchéance..... 83
IV. — Comparaison de la déchéance quinquennale avec les prescriptions du code civil..... 91
V. — De quelques prescriptions particulières... 93
VI. — Comptabilité des exercices périmés..... 99
CHAPITRE III. — De l'ordonnancement..... 101
Section I. — Historique..... 102
I. — République romaine et Bas-Empire..... 102
II. — Ancien Droit..... 104
III. — Période révolutionnaire..... 110
IV. — De la Restauration à nos jours..... 115
Section II. — Règles de l'ordonnancement..... 118
I. — Autorité investie du droit d'ordonnancer... 118
II. — Dans quelles limites l'autorité qui ordonnance peut-elle exercer ce droit?..... 123
III. — Formes et mécanisme de l'ordonnancement..... 130
IV. — Portée juridique de l'ordonnancement... 136
Section III. — Contrôle de l'ordonnancement..... 137
I. — Contrôle de l'administration..... 137
II. — Contrôle législatif..... 144
CHAPITRE IV. — Responsabilité civile des ordonnateurs au cas d'infractions budgétaires..... 154
Section I. — Responsabilité encourue par les ordonnateurs principaux..... 154
I. — Principe de cette responsabilité. Son manque de sanction..... 154

II. — Propositions faites pour la mettre en jeu... 162

Section II. — Responsabilité des ordonnateurs secondaires..... 168

I. — Cas spécial où l'ordonnateur secondaire engage sa responsabilité pécuniaire 169

II. — Exceptions apportées par les textes au principe de l'irresponsabilité pécuniaire des ordonnateurs secondaires..... 182

III. — Responsabilité encourue par les ordonnateurs secondaires du chef des certifications qu'ils délivrent..... 189